

Celso Furtado

O CAPITALISMO GLOBAL



PAZ E TERRA

© Celso Furtado

Capa: Isabel Carballo

CIP-Brasil Catalogação-Na-Fonte
(Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ, Brasil)
Furtado, Celso, 1920-
O capitalismo global / Celso Furtado.
São Paulo: Paz e Terra, 1998.
ISBN 85-219-0310-3

F987c

1. Globalização (Economia). 2. Capitalismo. 3. Áreas
Subdesenvolvidas. I. Título

98-1079

CDD-338
CDU-338

EDITORA PAZ E TERRA S.A.
Rua do Triunfo, 177
01212-010 — São Paulo-SP
Tel.: (011) 223-6522
Rua Dias Ferreira n.º 417 — Loja Parte
22431-050 — Rio de Janeiro-RJ
Tel.: (021) 259-8946

1998

Impresso no Brasil / Printed in Brazil

SUMÁRIO

PREFÁCIO	7
1. A LONGA MARCHA DA UTOPIA	9
<i>Influências intelectuais</i>	9
<i>A atividade do pesquisador</i>	10
<i>Imaginação versus ciência institucionalizada</i>	11
<i>Elaboração de Formação econômica do Brasil</i>	15
<i>As classes dominantes</i>	17
<i>Importância de Prebisch</i>	18
<i>Emergência do subdesenvolvimento</i>	20
<i>Papel das organizações sociais</i>	21
<i>Função do Estado nacional</i>	22
2. O NOVO CAPITALISMO	25
3. GLOBALIZAÇÃO E IDENTIDADE NACIONAL	35
<i>O processo de globalização</i>	35
<i>A preservação da identidade nacional</i>	39

4. A SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO	47
5. REVISITANDO MEUS PRIMEIROS ENSAIOS TEÓRICOS	55
<i>Pensar o Brasil</i>	55
<i>A Teoria do Subdesenvolvimento</i>	58
6. OS NOVOS DESAFIOS	61
7. DIMENSÃO CULTURAL DO DESENVOLVIMENTO .	69
8. RISCO DE INGOVERNABILIDADE	73
<i>Aumento da dependência</i>	73
<i>Que tipo de globalização?</i>	74
<i>Pressão das forças sociais</i>	76
<i>O Movimento dos Sem-Terra</i>	78
<i>O papel integrador do Estado</i>	79

PREFÁCIO

Já ninguém ignora a fantástica concentração de poder que hoje se manifesta nos chamados *mercados financeiros*, que são dominados por atividades especulativas cambiais. Com o avanço da globalização, esses são os mercados que apresentam as mais altas taxas de rentabilidade. Daí que a distribuição da renda em escala mundial seja crescentemente determinada por operações de caráter virtual, efetuadas na esfera financeira. Trata-se da manifestação mais clara dessa realidade que se está impondo e que cabe chamar de *capitalismo global*, matriz de um futuro sistema de poder mundial. O desenho desse sistema de poder e sua institucionalização — portanto, o papel que nele caberá ao dólar — virão a ser a principal tarefa política a realizar nos próximos decênios. O projeto europeu de criação de uma moeda única e integração dos bancos centrais, a efetivar-se brevemente, será a primeira experiência de política monetária de vigência multinacional, e constitui uma tentativa de influenciar o desenho desse poder mundial.

O formato que assumirão os Estados nacionais no novo recorte político é matéria que nos deve preocupar, pois dele dependerá a distribuição da renda gerada por sistemas de produção progressivamente imbricados. Não tenhamos dúvida de que sempre existirá espaço para o exercício da vontade política, quando esta se manifeste com vigor adequado.

As reflexões feitas nas páginas que seguem sugerem direções a serem exploradas se pretendemos influir na construção da estrutura de poder que se anuncia e da qual não poderemos escapar.

Celso Furtado
Paris, abril de 1998

A LONGA MARCHA DA UTOPIA*

Influências intelectuais

Minha formação intelectual deu-se sob uma tripla influência. Fui inicialmente seduzido pelo positivismo, a idéia de que a ciência fornece o conhecimento em sua forma mais nobre. Não era o comtismo primário, mas a confiança na ciência experimental como meio de descobrir os segredos da natureza.

Em seguida manifesta-se a influência de Marx por intermédio de Karl Mannheim, o homem da sociologia do conhecimento, que colocou o saber científico em um contexto social. Esse o ponto de partida de meu interesse pela História como objeto de estudo.

A terceira corrente de pensamento que me influenciou foi a da sociologia norte-americana por intermédio de Gilberto Freyre. *Casa-grande e senzala* revelou-me a dimensão cultural do processo histórico. O contato com a sociologia norte-americana corrigiu os excessos de meu historicismo.

Considero relevante que minha descoberta do marxismo se haja dado por intermédio da sociologia do conhecimento. Quando li *O capital*, no curso de marxismo que fiz logo depois da guerra no Instituto de Ciência Política, em Paris, já sabia suficiente macroeconomia moderna para

* Uma primeira versão deste texto foi publicada na revista *Economia aplicada*, vol. 1, nº 3, julho/setembro de 1997, São Paulo. (N. A.)

não me seduzir pelo determinismo econômico que tinha explicação para tudo à custa de simplificar o mundo.

A atividade do pesquisador

São muitas as motivações de um pesquisador. Mas o fundamental é ter confiança na própria imaginação e saber usá-la. Essa confiança significa a percepção de que se pode intuir uma realidade da qual se conhece apenas um aspecto, à semelhança do que faz um paleontólogo. O valor do trabalho do pesquisador traduz, portanto, a combinação de dois ingredientes: imaginação e coragem para arriscar na busca do incerto. Isso me leva a fazer a seguinte afirmação: a ciência é construída por aqueles que são capazes de ultrapassar certos limites que hoje são definidos pelo mundo universitário. Daí a tendência ao predomínio dos "produtos enlatados" que estão na base do prestígio do saber acadêmico. Por motivos que não cabe abordar agora, muitas pessoas de talento se frustram no mundo universitário.

Cedo percebi que, se me atrevesse a usar a imaginação, conflitaria com o *establishment* do saber econômico da época. A alternativa seria reproduzir o saber convencional, que era particularmente pobre em razão de nossa dependência em matéria de saber científico. Que tenhamos nos revoltado e começado a usar a imaginação para pensar por conta própria é algo que não é fácil de explicar. Mas a verdade é que isso ocorreu no âmbito da América Latina: passamos a identificar nossos problemas e a elaborar um tratamento teórico dos mesmos. Havia uma realidade histórica latino-americana, e mais particularmente brasileira, a captar. A confiança em nós mesmos para dar esse salto tornou-se possível graças à emergência da CEPAL no imediato pós-guerra.

Mas não basta armar-se de instrumentos eficazes. Para atuar de forma consistente no plano político, portanto, assumir a responsabilidade de interferir num processo histórico, impõe-se ter compromissos éticos. A

ciência é uma maravilhosa criação do homem, mas em parte considerável é condicionada pela sociedade onde surge. Se no século passado surgiram teorias tão sofisticadas sobre diferenças raciais, não foi sem relação com a política expansionista de alguns povos europeus. As ciências sociais ajudam os homens a solucionar problemas práticos de várias ordens mas também contribuem para conformar a imagem do mundo que prevalece em certa sociedade. Por esse lado, elas servem de cimento a um sistema de dominação social que legitimam. Portanto, é natural que as estruturas de poder procurem cooptar os homens de ciência, e que o controle da orientação da pesquisa seja objeto de tantas controvérsias.

Quando iniciei meu trabalho teórico, debatia-se amplamente o tema de privilegiar ou não a política de industrialização do país. Traduzido em termos atuais: qual a melhor forma de promover o desenvolvimento? Adotar uma política industrial ou tudo confiar ao mercado? A resposta a essa questão não é independente de saber que forças sociais comandam as decisões econômicas estratégicas. No imediato pós-guerra, as forças sociais dominantes no Brasil estavam ligadas aos interesses rurais e do comércio exterior. Mas já havia a matriz de um núcleo industrial cuja representação se circunscrevia a certas áreas. Sem demora me dei conta de que um projeto de modernização do país teria de apoiar-se nessas forças.

Minha longa caminhada foi, portanto, balizada por duas referências maiores: o compromisso ético com valores universais que transcendem todas as formas de paroquialismo e a confiança na liderança de forças sociais cujos interesses se confundem com os da coletividade nacional.

Imaginação versus ciência institucionalizada

Convém lembrar que a luta que travamos na CEPAL foi também contra uma "academização" precoce da ciência

cia que acaba sendo uma forma de subordinação a constrangimentos inibidores da criatividade: quem não usa certa linguagem e adota certos modelos é desqualificado, independentemente do que tenha a dizer. A ciência institucionalizada é sempre conservadora. Tome-se qualquer revista de economia "classe A" de língua inglesa: seus padrões de seleção dos artigos a publicar comportam um visível conteúdo ideológico.

Entre nós, as publicações de economia estiveram em mãos de amadores até os anos 40. Em 1947, apareceu a primeira publicação rigorosamente acadêmica: a *Revista Brasileira de Economia*, da Fundação Getúlio Vargas (Rio de Janeiro). A orientação dessa revista, que se nutria essencialmente de traduções de publicações anglo-americanas, era dada pelo professor Eugênio Gu-din seguindo estrita ortodoxia liberal. Para fazer frente a essa corrente, fundamos em 1950 *Econômica Brasileira*, publicação de um recém-criado Clube de Economistas que reunia pessoas de orientação de "esquerda" ou simplesmente "nacionalista".

Não devemos perder de vista que, por cima das querelas de escolas e mesmo ideológicas, a ciência sempre coloca problemas inesperados que escapam ao controle social. Nenhuma sociedade consegue livrar-se completamente da ação de heréticos, e nada tem mais importância na história da humanidade do que a heresia. A verdade é que sempre aparecem pessoas dispostas a lutar por idéias novas, pondo em risco posições de prestígio e interesses econômicos. Eu tenho dois filhos envolvidos em pesquisa (um é físico e o outro economista) e sei o difícil que é obter recursos para financiar pesquisa preservando autonomia na escolha dos temas pesquisados.

Dentro ou fora das instituições universitárias, o trabalho de vanguarda sempre enfrentou resistências. Quando a CEPAL surgiu, foi algo tão inusitado que a reação foi de perplexidade. A verdade é que também nas agências das Nações Unidas praticavam-se várias formas de censura. Certos temas eram proibidos vela-

damente. Desqualificava-se um trabalho com a alegação de que era matéria "ideológica". Mas criou-se um clima nessa instituição singular, graças à liderança do economista argentino Raúl Prebisch, que tornou possível a emergência de uma visão nova da realidade latino-americana e, de maneira exemplar, da brasileira. Foi quando ficou claro que nosso país, que tanto atraso havia acumulado, possuía um caminho de acesso à modernidade, que era o da industrialização. Dentre os países da América Latina, o Brasil era o que apresentava melhores condições para industrializar-se, e, talvez por isso, fosse o que mais se ressentisse de não ter buscado esse caminho mediante uma política explícita. Mas quando, no segundo governo Vargas, fez-se essa opção, o processo se intensificou e logo ganhou complexidade, assumindo posição de vanguarda no quadro latino-americano.

No começo dos anos 50 eu vim para o Brasil no quadro de um acordo entre a CEPAL e o recém-criado BNDE para fazer um estudo de projeções da economia brasileira que acabou servindo de base para Juscelino elaborar o seu Plano de Metas. Na época, foi uma pesquisa de vanguarda, pois não se conheciam técnicas de planejamento de base macroeconômica. Eu havia pesquisado sobre a matéria na França, e dirigi um núcleo de trabalho na CEPAL que preparou um manual de Técnica de Planejamento, que agora estava sendo usado pela primeira vez. Era uma estratégia de desenvolvimento baseada na identificação das principais variáveis macroeconômicas e pontos de estrangulamento estruturais, particularmente aqueles ligados às relações externas.

Hoje em dia existem recursos em muito maior abundância, e muito mais gente preparada, mas aparentemente a possibilidade de inovar, de usar a imaginação é menor. A economia vai avançando na busca do formalismo, na adoção dos métodos que fizeram a glória das ciências naturais. Ora, o objeto de estudo das ciências sociais não é algo perfeitamente definido

como um fenômeno natural, e sim algo em formação, sendo criado pela vida dos homens em sociedade. A ciência social admite a evidência de que a vida humana é, em parte significativa, um processo criativo consciente, o que implica postular o princípio da responsabilidade moral.

As heresias e heterodoxias desempenham importante papel na história dos homens. Se o consenso se manifesta por todos os lados, pouca dúvida pode haver de que se atravessa uma era pouco criativa. Certo, em determinadas sociedades o preço que se paga para protestar é muito alto. Mas, o fato de que houve pessoas que deram a própria vida para defender idéias é indicação da importância do papel que estas desempenham na formação das sociedades.

Minha impressão é de que, numa sociedade que alcançou o nível de desenvolvimento da brasileira, existem recursos para financiar pesquisas em vários campos, se os pesquisadores lutam para preservar certa autonomia. O perigo já não é o da fogueira, como na época de Galileu, mas o de deixar-se corromper ou seduzir por prebendas. Surpreende-me que o tema de maior relevância no momento atual — a exclusão social — não tenha destaque nos currículos universitários. A verdade é que ainda não surgiu uma teoria do desemprego estrutural comparável às do desemprego cíclico que estudávamos em minha época.

Quanto mais rica a sociedade, mais conservadora ela parece ser. Estive exilado algum tempo nos Estados Unidos, como pesquisador visitante na Universidade de Yale. Aproveitei para escrever um trabalho de natureza teórica sobre o subdesenvolvimento, essa conformação social que é confundida com atraso e pobreza. Fiz uma conferência sobre o tema para professores e pesquisadores. Saí satisfeito pensando que havia marcado um ponto. Mas o primeiro comentarista foi franco: "muito interessante o que você sugere, mas duvido que obtenha financiamento para realizar uma pesquisa sobre esse tema. Nenhuma revista de prestígio se inte-

ressa por esse tipo de assunto". Estava tudo dito. Pus a minha viola no saco, como se diz na minha terra.

Elaboração de Formação econômica do Brasil

O povo diz que a sorte ajuda...quem tem sorte. Muita gente me pergunta em que circunstâncias escrevi meu livro mais lido: *Formação econômica do Brasil*.

Quando fui trabalhar na CEPAL, em começos de 1949, reuni a informação disponível sobre a economia brasileira. Minha maior surpresa foi constatar que o Brasil era uma economia atrasada na área latino-americana. A Argentina, cuja população não alcançava um terço da brasileira, apresentava uma produção industrial superior à nossa. A renda *per capita* do conjunto da América hispânica, não incluída a Argentina, era bem superior à da população brasileira.

Tudo isso me chocava mas também constituía um desafio. Será que nosso povo era realmente inferior, como muita gente pensava fora e dentro de nosso país? Que outra explicação poderia haver? Como já haviam sido desacreditadas as teorias de inferioridade de raça e inadequação de clima, voltei-me para a história. Não será que a classe dirigente brasileira foi incapaz de inserir o país no processo de industrialização que criou a civilização moderna a partir do século passado? Os que viram claro nessa matéria, como Mauá, foram vencidos pelos latifundiários escravistas. Quando comecei a pensar nesses temas, já estava armado de conhecimentos de ciências sociais modernas, inclusive análise macroeconômica, e tive o benefício de uma troca franca de idéias com Prebisch. O que importa é que estamos pensando com nossas cabeças, me dizia ele.

Para escrever *Formação econômica do Brasil*, devii muito ao trabalho de Roberto Simonsen, que organizou uma boa equipe de pesquisadores para coletar a informação quantitativa relativa ao período colonial.

Eu me detive no livro de Simonsen por um acaso. Em 1957-1958, estagiei por um ano na Universidade de Cambridge, a convite do professor Kaldor, para trabalhar sobre teoria do desenvolvimento. Quando me deslocava para lá, o avião teve um acidente que me obrigou a permanecer dois dias na cidade do Recife. Perambulando pela cidade, entrei na velha livraria Imperatriz e deparei-me com uma reedição recente do livro de Simonsen que eu folheara um decênio antes, quando preparava em Paris minha tese sobre a economia colonial brasileira. Comprei o exemplar e levei-o para ler no avião.

Assim, foi manuseando trabalhos já publicados que percebi que era possível montar um modelo com perspectiva histórica multissecular da economia brasileira. A novidade estava em captar o evoluir histórico no quadro de relações estruturais, a começar pelas internacionais. O importante foi observar o Brasil, desde os seus primórdios, como ator relevante na cena econômica mundial. É verdade que o acesso à biblioteca de Cambridge (e são várias) me foi de grande ajuda. Para dar um exemplo: lá descobri um exemplar de livro escrito em inglês e publicado em Buenos Aires com informações raras sobre as finanças externas do Brasil. Depois vim a saber que esse livro precioso jamais fora citado por autor brasileiro. Trabalhei duramente, pois dedicava apenas as manhãs a esse livro. Ao final de três meses tinha trezentas páginas escritas à mão, que resumiam dez anos de esforço para captar o que era realmente significativo na formação econômica de nosso país. E a sorte ajudou-me mais uma vez, pois, quando ia enviar essa maçaroca de papel rabiscado para o Brasil, encontrei um colega inglês que me acompanhou ao correio. Quando disse o que estava fazendo, ele advertiu-me para o risco que estava correndo. A seu conselho, fui ao serviço de fotocópia da universidade. Deixei os originais e fui buscá-los no dia seguinte, e nem sequer indaguei se o microfilme estava bom ou ruim. Despachei o material no correio e, no dia

seguinte, fui para uma conferência em Bursa, na Turquia. Quando voltei, o livro não havia chegado ao Brasil. O correio de Sua Graciosa Majestade fez em pouco tempo um inquérito e comprovou que a encomenda havia sido extraviada pelo correio brasileiro... e me indenizava com umas poucas libras. Fui em desespero ao serviço de fotocópias ver se o microfilme prestava... e prestava!

As classes dominantes

Foi nos anos 30 que se começou a questionar o modelo de economia "essencialmente agrícola" defendido pela classe dominante brasileira. Fui dos primeiros a denunciar o agrarismo como causa de nosso atraso. Um país da extensão e heterogeneidade social do Brasil não podia depender da agricultura extensiva para desenvolver-se. Isso hoje parece elementar, mas meio século atrás era motivo de polêmica acalorada. A verdade é que mais de 90% das exportações brasileiras eram constituídas de produtos primários agrícolas e eram os interesses ligados ao comércio exterior que ocupavam as posições de comando no país.

Não que o país fosse totalmente destituído de indústrias. O que não havia era sistema industrial capaz de autogerar o seu dinamismo. O ritmo da atividade econômica era comandado do exterior, portanto, pelas atividades primárias. O problema não se limitava a depender da importação de tecnologia e de equipamentos para crescer, e sim dispor de uma classe dirigente capaz de formular um projeto de transformação do país. Foi quando me convenci de que a classe industrial nascente podia assumir esse papel histórico que me pus a trabalhar para forjar os instrumentos de que ela necessitava para desempenhá-lo.

O projeto de transformação do país existia em estado virtual na cabeça de muitas pessoas, particularmente em São Paulo. Mas o pensamento mais sofisti-

cado, os professores mais ilustres estavam do outro lado da barricada. Percebi sem tardança que a ciência econômica acadêmica criava obstáculos à formulação de uma política de industrialização do Brasil, e que essa doutrina contava com fortes apoios externos. Havia, portanto, um imperialismo velado a ser enfrentado com muito cuidado, a fim de não assanhar as hostes “anticomunistas”.

Recordo-me de que participei de uma reunião de empresários latino-americanos que teve lugar em Santos em fins de 1949, já como técnico da CEPAL. O tema central do debate foi o do custo da industrialização que conheceram os países da região durante o conflito mundial. A opinião predominante era a de que convinha tornar à forma clássica de desenvolvimento apoiada nas vantagens comparativas do comércio internacional. Essa era a boa doutrina aceita universalmente. Em minha intervenção, referi-me discretamente à conveniência de explorar as oportunidades de industrialização.

Importância de Prebisch

Quando cheguei a Santiago para trabalhar na CEPAL, já havia vivido na Europa e tinha certa percepção da importância do elemento político na realidade econômica. Mas foi quando Prebisch assumiu o comando da instituição que percebi que estávamos diante da possibilidade de fazer coisas de real importância. Ele havia dirigido o Banco Central da Argentina nos anos 30 e praticara uma política anticíclica que lhe dera prestígio internacional.

Quando li o primeiro trabalho preparado por Prebisch — que passou a ser referido como o Manifesto — pensei comigo: “temos agora a alavanca de que estávamos precisando para demover as grandes resistências que enfrentamos no Brasil”. Pus-me imediatamente em ação traduzindo para o português o texto, que foi publicado no Brasil antes de circular como

documento oficial das Nações Unidas. Mais ainda: consegui inserir o trabalho na prestigiosa *Revista Brasileira de Economia*, *chasse gardée* do professor Gudin.

A reação não se fez esperar. A Escola de Economia da Fundação Getúlio Vargas, onde pontificavam os mestres do liberalismo tupiniquim sob a direção do professor Gudin, convidou uma série de sumidades do pensamento econômico conservador mundial para virem ao Brasil restaurar a “boa doutrina”. E assim tivemos oportunidade de conhecer Lionel Robbins, Samuel Viner e muitos outros astros. Tratava-se de limpar o ambiente intelectual dos miasmas cepalinos. Esse esforço serviu para chamar a atenção para o assunto. Se o conservadorismo estava se defendendo com tanto empenho, é porque havia idéias novas na praça. As novas idéias eram simples, intuitivas: o grande atraso que acumuláramos podia ser corrigido se adotássemos uma política voluntarista de industrialização. Isso requeria reciclagem da classe dirigente. Até hoje não se esclareceu como se deu essa mutação no Brasil, mas é fora de dúvida que tiveram importância a prolongada depressão dos anos 30 e os transtornos trazidos ao comércio internacional pela guerra mundial.

Nos dois decênios seguintes, houve o suicídio de um presidente da República que se empenhara na industrialização e a tentativa de impedir a posse de seu sucessor, que insistia na mesma linha política. A industrialização surgiu inicialmente como subproduto da política cambial, a qual estava dirigida para a defesa dos preços do café nos mercados internacionais. O governo brasileiro sabia, da experiência passada, que condição necessária para a defesa do preço do café era a estabilidade cambial. O controle seletivo das importações que impôs para evitar ou limitar o déficit na balança comercial privilegiou amplamente as atividades industriais reduzindo os preços relativos dos equipamentos importados. Em síntese, as possibilidades da atividade industrial eram tão grandes, no Brasil, que mesmo medidas precárias nessa direção produziram

resultados apreciáveis. A criação do BNDE no começo dos anos 50 foi a primeira tomada de posição consistente nessa direção. Dois anos antes havia sido lançado o Manifesto de Prebisch.

Emergência do subdesenvolvimento

Naquela época, dávamos por certo que o desenvolvimento econômico e sua mola principal, a industrialização, eram condição necessária para resolver os grandes problemas da sociedade brasileira: a pobreza, a concentração da renda, as desigualdades regionais. Mas demoramos a perceber que estavam longe de ser condição suficiente. Daí que a consciência de êxito que tive na fase inicial de avanço da industrialização haja sido substituída por sentimento de frustração. Seria simplificar o problema atribuir ao golpe militar de 1964 a causa principal da mudança de sentido em nossa história, que levaria a substituir a meta do desenvolvimento (prioritariamente social) pela do crescimento econômico, que é inerentemente criador de desigualdades e privilégios.

Quando, já em começos dos anos 60, tomei consciência de que as forças sociais que lutavam pela industrialização não tinham suficiente percepção da gravidade do quadro social do país, e tendiam a aliar-se ao latifundismo e à direita ideológica contra o fantasma das organizações sindicais nascentes, compreendi que muitas águas ainda teriam de correr para que emergisse uma sociedade moderna no Brasil.

Defendi, então, a idéia de que era necessário aprofundar a percepção do subdesenvolvimento como um processo histórico específico, requerendo um esforço autônomo de teorização. Percebi que o persistente crescimento econômico do Brasil de alguma forma anestesiará a população para a percepção dos graves problemas sociais que se iam acumulando. As migrações internas criavam a ilusão de que todos, ou as maiores,

possuíam a possibilidade de melhorar, ascender socialmente. A mesma ilusão existia quando se deslocava a fronteira agrícola ou depredavam-se florestas. Minhas reflexões sobre esse quadro histórico estão na base do que chamei de *teoria do subdesenvolvimento*.

Tenho escrito sobre esses temas há vários decênios e creio que ainda há muito terreno a explorar. Espero que a nova geração retome o estudo da especificidade de nossa formação histórica.

Papel das organizações sociais

Parece-me que as idéias ainda estão pouco claras sobre o processo de crescente interdependência das economias nacionais chamado de globalização. Vivemos uma dessas épocas em que faz-se notória a insuficiência do quadro conceitual para apreender uma realidade em rápida transformação.

Se intentamos captar a essência do processo histórico que engendrou a civilização moderna, vemos que o importante não foram as ideologias e nem mesmo as tecnologias. Esses foram ingredientes utilizados por forças sociais em confrontação, pelas lutas de classes, se ficamos com a linguagem dos heréticos do século passado. Os grupos sociais que comandaram o fantástico processo de acumulação de riqueza conformaram o modelo de organização societária, mas dentro de limites ditados pelas classes assalariadas. Estas adquiriram importância crescente como mercados absorvedores do fluxo da produção.

Qual teria sido a evolução das sociedades modernas sem a emergência do poder sindical que assumiu sua forma mais sofisticada na social-democracia? Cabe pensar que a sociedade democrática e aberta à iniciativa pessoal não teria o papel exemplar que hoje lhe atribuímos sem os sacrifícios realizados por mais de um século de lutas sociais.

Estamos vivendo hoje nova fase dessa luta. A integração política planetária em curso avançado de realização está reduzindo o alcance da ação reguladora dos Estados nacionais em que se apoiavam as organizações sindicais. Em consequência, a organização da atividade produtiva tende a ser planejada em escala multinacional e mesmo planetária, em prejuízo do poder de negociação das massas trabalhadoras. Daí que o duplo processo de desemprego e exclusão social, por um lado, e, por outro, de concentração de renda se haja intensificado por todas as partes.

Função do Estado nacional

Um tópico a ser estudado com mais atenção é a evolução do papel dessa instituição que esteve no centro da história moderna: o Estado nacional, o qual assumiu progressivamente a defesa dos interesses coletivos. De agente defensor dos interesses patrimoniais, o Estado nacional evoluiu para assumir o papel de intérprete dos interesses coletivos e assegurador da efetivação dos frutos de suas vitórias. Esse processo deu-se mediante a crescente participação da população organizada no controle dos centros de poder, ou seja, a democratização do poder. Ora, por trás desse processo esteve a progressiva capacidade de organização das massas trabalhadoras. E por trás destas, o Estado nacional que assegurava o nível de emprego da população mediante a proteção do mercado interno.

Esses problemas se apresentam por toda parte, pois estão ligados ao avanço da tecnologia e à conformação do poder político mundial. A importância da conformação do poder político ficou bem clara nas recentemente concluídas negociações da Organização Mundial do Comércio sobre fluxos internacionais de tecnologia e serviços financeiros. Mas isso não significa que já não haja espaço para o exercício de uma política nacional. Os desafios com que se confronta o

Brasil são próprios de um país-continente marcado por grande heterogeneidade social mas com um sistema econômico ainda relativamente integrado em torno de um mercado interno de dimensão considerável e grande potencialidade de crescimento. A experiência tem demonstrado que o motor do crescimento de países de grandes dimensões tende a ser o mercado interno. Como para ter acesso à tecnologia moderna faz-se necessário abrir o mercado interno, o problema consiste em modular os esforços na busca desses dois objetivos até certo ponto antagônicos. Assim, o papel do Estado tende a ser cada vez mais sofisticado em um país em construção como o nosso, num mundo em mutação como o contemporâneo. Os problemas cruciais são, portanto, de natureza política. É preciso abandonar a idéia de que com o fim da confrontação ideológica os grandes problemas estão resolvidos e a carta do futuro já está traçada. Vivemos numa época em que se valoriza o fator político, ou seja, a esfera mais nobre das atividades criativas humanas. O que importa é que as novas gerações recuperem o gosto pelo exercício da imaginação e se convençam de que a obra que lhes cabe realizar é nada menos do que dar continuidade à construção deste grande país.

O NOVO CAPITALISMO

Uma reflexão sobre o legado que nos deixou a CEPAL deve partir do reconhecimento de que ela constituiu o único esforço de criação de um corpo de pensamento teórico sobre política econômica surgido na vasta área do planeta que veio a ser referida como Terceiro Mundo. Esse trabalho de teorização se desdobrou em duas frentes. Em primeiro lugar, está a visão global da estrutura da economia mundial a partir da dicotomia Centro-Periferia, que nos permitiu captar a especificidade do subdesenvolvimento e superar a doutrina rostowiana das etapas do crescimento, a qual ignorava as diferenças qualitativas entre estruturas desenvolvidas e estruturas subdesenvolvidas. Em segundo lugar, está a percepção do sistema de poder subjacente à economia mundial, o que permitiu explicar a tendência à degradação dos termos de intercâmbio dos produtos primários nos mercados internacionais. Trata-se, em verdade, de uma teoria do efeito de dominação, que está na origem da *dependência* a que se referiram em etapa posterior os economistas latino-americanos.

Essas duas idéias iluminam de ângulos diversos o fenômeno do poder nas estruturas econômicas mundiais, fato praticamente ignorado pelas teorias econômicas convencionais que privilegiam a idéia de equilíbrio. A CEPAL representou, portanto, um esforço de restauração

da economia como ramo da ciência política, o que se explica pela influência de Keynes sobre Prebisch e de Marx sobre alguns dos jovens cepalinos de maior valor.

A análise que se segue das transformações da economia mundial funda-se na visão histórico-estrutural que emergiu dos trabalhos iniciais da CEPAL.

* * *

O processo histórico de formação econômica do mundo moderno pode ser observado de três ângulos: 1) a intensificação do esforço acumulativo mediante a elevação da poupança de certas coletividades; 2) a ampliação do horizonte de possibilidades técnicas; e 3) o aumento da parcela da população com acesso a novos padrões de consumo.

Não se trata de três processos distintos, e sim de três faces em interação de um só processo histórico. É fácil perceber que, sem as inovações técnicas, não iria muito longe o aumento da poupança, e que a ampliação do poder de compra da população era elemento essencial para a reprodução dinâmica do sistema.

Neste fim de século prevalece a tese de que o processo de globalização dos mercados há de se impor no mundo todo, independentemente da política que este ou aquele país venha a seguir. Trata-se de um *imperativo tecnológico*, semelhante ao que comandou o processo de industrialização que moldou a sociedade moderna nos dois últimos séculos.

Ora, a imbricação dos mercados e o subsequente debilitamento dos atuais sistemas estatais de poder que enquadram as atividades econômicas estão gerando importantes mudanças estruturais que se traduzem por crescente concentração da renda e por formas de exclusão social que se manifestam em todos os países. Essas conseqüências adversas, há mesmo quem as apre-sente como precondições de uma nova forma de cres-

cimento econômico cujos contornos ainda não estão definidos.

Sendo assim, neste fim de século o crescimento econômico passa a ter como contrapartida o nascimento de uma nova forma de organização social que redefine o perfil de distribuição da renda. Pode-se enxergar nessa observação simples uma ameaça ou um desafio. Quando nada, o prenúncio de uma era de incertezas.

* * *

Se refletirmos sobre a primeira revolução industrial, verificamos que ela também criou desemprego, muito em especial no setor agrícola, o qual empregava tradicionalmente mais de dois terços da massa trabalhadora. Ora, o desenvolvimento só é efetivo se a economia pode contar com mercados em expansão. Portanto, caberia explicar de que maneira os mercados se ampliaram no quadro de uma revolução tecnológica que iria gerar a retração da demanda de mão-de-obra e da renda da massa dos trabalhadores. Sabemos que num primeiro período as empresas dos países que lideravam a Revolução Industrial forçaram a abertura dos mercados externos, o que explica a ofensiva imperialista que prosseguiu durante o século XIX. Contudo, o verdadeiro motor desse crescimento econômico não foi tanto o dinamismo das exportações, e sim a expansão dos mercados internos, possibilitada pelo aumento do poder de compra do conjunto da população assalariada.

Por isso é que, para entender a lógica da civilização industrial, deve-se antes de mais nada encontrar uma explicação para o processo de aumento do poder de compra da população, ou seja, para a expansão da massa dos salários. Ora, tal explicação ultrapassa necessariamente o quadro da análise econômica convencional, dado que a repartição da renda é comandada por fatores de natureza institucional e política.

Com efeito, se a lógica dos mercados tivesse prevalecido sem restrições, tudo leva a crer que a internacionalização das atividades econômicas (o processo de globalização) teria se propagado muito mais cedo, reproduzindo, numa versão ampliada, a experiência da Inglaterra, onde a participação do comércio externo na renda nacional ultrapassou 50% já nos anos 70 do século passado. Daí resultaria uma menor concentração geográfica das atividades industriais, favorecendo os países da periferia. Além do mais, neste caso seria de esperar que houvesse uma concentração social da renda ainda mais forte nos países que lideravam a Revolução Industrial.

Mas a História não seguiu esse modelo. Prevaleceram, na verdade, maior concentração geográfica das atividades industriais em benefício dos países do Centro e uma repartição de renda mais igualitária nesses mesmos países — os quais comandavam a vanguarda tecnológica —, o que implicou na adoção de políticas de proteção social.

Encontramos a explicação desse quadro histórico na emergência das novas forças sociais que nasceram simultâneas ao processo de urbanização gerado pela industrialização. A evolução do sistema de poder, consequência da ação dos trabalhadores organizados, acarretou a elevação dos salários reais e impôs aos governos políticas protecionistas para defender seus respectivos mercados internos. Dessa forma, a partir de então o motor do crescimento foi a ampliação do mercado interno, as exportações só contribuindo de maneira subsidiária.

O aumento do poder de compra da massa dos trabalhadores desempenhou, portanto, um papel primordial no processo de desenvolvimento, ao qual só foi comparável o da inovação técnica. O dinamismo da economia capitalista derivou, assim, da interação de dois processos: de um lado, a inovação técnica — a qual se traduz em elevação da produtividade e em redução da demanda de mão-de-obra —, de outro, a expansão do mercado — que cresce junto com a mas-

sa dos salários. O peso do primeiro desses fatores (a inovação técnica) depende da ação dos empresários em seus esforços de maximização de lucros, ao passo que o peso do segundo (a expansão do mercado) reflete a pressão das forças sociais que lutam pela elevação de seus salários.

O processo atual de globalização a que assistimos desarticula a ação sincrônica dessas forças que garantiram no passado o dinamismo dos sistemas econômicos nacionais. Quanto mais as empresas se globalizam, quanto mais escapam da ação reguladora do Estado, mais tendem a se apoiar nos mercados externos para crescer. Ao mesmo tempo, as iniciativas dos empresários tendem a fugir do controle das instâncias políticas. Voltamos assim ao modelo do capitalismo original, cuja dinâmica se baseava nas exportações e nos investimentos no estrangeiro.

Em suma, o tripé que sustentou o sistema de poder dos Estados nacionais está evidentemente abalado, em prejuízo das massas trabalhadoras organizadas e em proveito das empresas que controlam as inovações tecnológicas. Já não existe o equilíbrio garantido no passado pela ação reguladora do poder público. Disso resulta a baixa da participação dos assalariados na renda nacional de todos os países, independentemente das taxas de crescimento.

Ora, a crescente interdependência dos sistemas econômicos tornou obsoletas as técnicas que vinham sendo desenvolvidas nos últimos decênios para captar o sentido do processo histórico que vivemos. Multiplicaram-se os modelos ao impulso do avanço vertiginoso das técnicas de manipulação de dados. Mas a fiabilidade das projeções reduziu-se a quase nada. Como exemplo, bastaria citar os exercícios realizados em torno das projeções do comércio internacional nos próximos anos a fim de comprovar o acerto dos acordos discutidos no antigo GATT. Dezenas de milhares de equações foram tabuladas sem que se conseguisse dirimir nenhuma dúvida essencial. Daí que seja hoje em dia tão limitada a

possibilidade de interferir nos processos macroeconômicos, como constataam os governos mais bem aparelhados, impotentes que são para enfrentar um problema como o desemprego.

Essa pouca transparência do acontecer em que estamos envolvidos reflete a intervenção de novos fatores e a mudança do peso relativo de outros, o que implica em aceleração do tempo histórico. Os sistemas econômicos nacionais com grande autonomia, submetidos a choques externos apenas ocasionais, são coisa do passado. Os mercados fundamentais — de tecnologia, de serviços financeiros, de meios de comunicação, de produtos de qualidade e mesmo de bens de consumo geral, sem falar nas matérias-primas tradicionais — operam hoje unificados ou marcham rapidamente para a globalização.

Vejamos algumas das mudanças de mais relevo na configuração do quadro global:

1. O declínio da governabilidade das economias de maior peso relativo não se explica sem ter em conta a internacionalização dos mercados financeiros. O enorme desequilíbrio da conta corrente do balanço de pagamentos dos Estados Unidos é uma fuga para a frente na busca de ajustar-se a essa globalização e se traduz em transferência para este país de parte considerável da poupança disponível para investimento nos demais países, inclusive nos mais pobres. Tal situação está conduzindo a modificações importantes nas relações internacionais desse país, como exemplifica a recente criação da zona de livre câmbio, englobando os mercados dos Estados Unidos, Canadá e México. As indústrias norte-americanas poderão, assim, recuperar a competitividade internacional, pois os salários monetários no México não passam de uma décima parte dos que prevalecem nos Estados Unidos. A experiência de integração com o México, excluindo a mobilidade da mão-de-obra, servirá de paradigma a um projeto mais amplo, capaz de abranger todo o Hemisfério.

2. A União Européia nasceu por iniciativa da França, tendo como principal objetivo promover um entendimento político consistente com a Alemanha. Quatro decênios depois, deu origem a um formidável projeto de engenharia política. Pela primeira vez, um grupo significativo de países soberanos e com perfil cultural próprio abdicam de prerrogativas nacionais para se integrar política e economicamente. No passado, a integração de populações fez-se pela dominação de um mais forte sobre muitos. O processo europeu está exigindo um exercício de imaginação política para conciliar o ressurgimento de valores locais e rivalidades culturais com as exigências crescentes de um espaço econômico unificado de dimensões colossais. A União Européia, concebida no passado como projeto político — para fazer face à suposta ameaça soviética e para enterrar as rivalidades históricas —, adquiriu um impulso considerável no plano econômico, sendo de longe a mais importante experiência de superação do Estado nacional como meio de disciplinar a convivência humana num quadro democrático.

3. O processo de conversão à economia de mercado e de criação de instituições democráticas nos países do Leste europeu resultou ser muito mais traumático do que se havia imaginado. Tudo leva a crer que esse processo será particularmente longo na Rússia, que enfrenta a dificuldade de reconstrução de um vasto espaço político de grande heterogeneidade étnica e cultural. É provável que durante um ou dois decênios a Rússia permaneça marginalizada — um mundo à parte, devendo inventar o formato político que permita conciliar suas tradições autoritárias com as reivindicações de convivência democrática que predominam hoje em uma classe média que se diferencia crescentemente. Não obstante seu imenso potencial de recursos, inclusive de gente qualificada, tudo indica que a Rússia desempenhará papel de pouco relevo na configuração do mundo nos albores do próximo século.

4. As nações asiático-orientais, em particular a China, são hoje, sem lugar a dúvida, os líderes da nova onda de transformações que estão redefinindo a face do planeta. Liderados pelo Japão, esses países ganharam autonomia no domínio das técnicas e põem a serviço destas uma grande disciplina social. Os salários são regulados em função das exigências da concorrência internacional. A estrita disciplina social e o forte investimento no fator humano dão ao capitalismo asiático uma força competitiva sem paralelo. Dadas as formidáveis reservas de mão-de-obra de que dispõem, tudo indica que esses países virão a pesar crescentemente nos mercados mundiais. A barreira contra essa invasão poderá surgir de novas formas de organização dos mercados que introduzam a discriminação de produtos. As áreas em que a concorrência se faz pelos preços serão cada vez mais circunscritas. A crise das bolsas, de fins de 1997, serviu para evidenciar o peso que o Oriente asiático já tem na economia mundial e a importância dos investimentos realizados nessa região para o dinamismo das economias ocidentais, ao mesmo tempo que pôs a nu a imaturidade de suas classes dirigentes.

5. As economias latino-americanas estarão submetidas a pressões crescentes para desregular os seus mercados, o que acarretará efeitos diversos em função do grau de heterogeneidade de suas estruturas sociais. Se não conseguirem deter o processo de concentração da renda e de exclusão social, países como o Brasil e o México estarão expostos a tensões sociais que poderão conduzi-los à ingovernabilidade. A busca de novos modelos de desenvolvimento voltados para a economia dos recursos não-renováveis e para a redução do desperdício ocupará entre os latino-americanos papel idêntico ao desempenhado entre os europeus, na primeira metade do século atual, pelas utopias sociais.

Eliminadas as tarifas alfandegárias como instrumento de política comercial e progressivamente unificado o mercado financeiro — o custo da transferência inter-

nacional de capitais tende a zero —, temos uma nova fase do desenvolvimento capitalista cujos contornos ainda se estão definindo.

Podemos assinalar alguns pontos do perfil que se esboça. Os desajustamentos causados pela exclusão social de parcelas crescentes de população emergem como o mais grave problema em sociedades pobres e ricas. Esses desajustamentos não decorrem apenas da orientação assumida pelo progresso tecnológico, pois também refletem a incorporação indireta ao sistema produtivo da mão-de-obra mal remunerada dos países de industrialização retardada, em primeiro plano os asiáticos. A globalização em escala planetária das atividades produtivas leva necessariamente a grande concentração de renda, contrapartida do processo de exclusão social a que fizemos referência.

Os novos desafios, portanto, são de caráter social, e não basicamente econômico como ocorreu na fase anterior do desenvolvimento do capitalismo. A imaginação política terá assim que passar ao primeiro plano. Equivoca-se quem imagina que já não existe espaço para a utopia. Ao contrário do que profetizou Marx, a administração das coisas será mais e mais substituída pelo governo criativo dos homens.

GLOBALIZAÇÃO E IDENTIDADE NACIONAL

O processo de globalização

Os ajustamentos que neste fim de século se manifestam nas relações internacionais requerem para sua compreensão uma visão global apoiada não apenas na análise econômica, mas também na imaginação prospectiva que nos habilita a pensar o futuro como História. Sem essa visão global, não captaremos sequer o sentido dos acontecimentos que nos concernem diretamente, e estaremos incapacitados para agir eficazmente como sujeitos históricos.

Com essa preocupação, farei algumas reflexões sobre a realidade mundial emergente, para, em seguida, abordar a problemática que nos preocupa mais diretamente.

1. Não devemos perder de vista que a economia mundial penetrou numa fase de tensões estruturais sem precedentes por sua abrangência planetária. Essas tensões se manifestam desde o começo dos anos 80 nos países do Terceiro Mundo sob a forma de brusca elevação das taxas de juros dos mercados internacionais e de intensa drenagem de capitais para os Estados Unidos, o que explica a euforia desfrutada pela população norte-americana a partir da segunda metade dos anos 80. O vértice da tensão que se manifesta na economia mundial situa-se na inflação virtual da economia norte-americana, inflação causada pelo longo declínio da taxa de poupança conjugado com o elevado

déficit na conta corrente da balança de pagamentos. A baixa na taxa de poupança resulta da convergência de déficits do governo federal, com persistente redução da poupança privada. Com efeito, a taxa de poupança da economia dos Estados Unidos reduziu-se à metade do nível observado nos três decênios anteriores a 1980. Seu nível atual corresponde a um terço da média da taxa de poupança dos países da OCDE e a menos de um quarto da do Japão. Em consequência, os Estados Unidos deixaram de ser o maior credor e provedor mundial de capitais para ocupar a posição de maior devedor. Sua dívida externa supera atualmente 1 trilhão de dólares.

2. Esse desequilíbrio estrutural da economia dos Estados Unidos é a causa da drenagem para esse país de mais de metade da poupança disponível para investimentos internacionais.¹ Muito provavelmente, esse desequilíbrio persistirá por alguns anos, e a solução que venha a ser dada a esse problema pesará seriamente na configuração futura da estrutura de poder mundial. A tensão no centro econômico hegemônico provoca reacomodação de forças com reflexos difíceis de prever na área latino-americana, a qual atravessa um período de crise de suas estruturas políticas.

3. Outra fonte de tensão a ter em conta é o amplo processo de destruição-reconstrução das economias do Leste europeu, as quais continuarão a absorver parte da poupança gerada pelos demais países, sem que tenham possibilidade de remunerar adequadamente esses capitais, o que também contribui para manter elevadas as taxas de juros. À diferença do que pensavam os observadores internacionais em um primeiro momento, esse processo será longo, podendo absorver vários decênios. A queda no nível de produção foi de 4,5% em 1990 e, em 1991, alcançou 15,4%, persistindo por vários anos. O processo de reciclagem institucional está sendo profundo e abre enormes possibilidades à cooperação do capital internacional. Esses países dispõem de recursos humanos que os colocam em

posição vantajosa na concorrência com os países do Terceiro Mundo. Superada a fase de reconstrução institucional, tudo leva a crer que nessa região se abrirá uma nova fronteira dinâmica da economia capitalista. Ora, esse amplo processo de reconstrução econômica, incluída a parte oriental da Alemanha, reforça a tendência à elevação das taxas de juros em detrimento das economias do Terceiro Mundo.

4. A integração dos países da Europa ocidental é irreversível, mesmo que não sejam alcançados os ambiciosos objetivos de Maastricht. Esse processo reforça os grandes grupos econômicos que operam transnacionalmente, mas abre espaço para os agentes que atuam em esferas sociais outras que as especificamente econômicas e financeiras. O debilitamento dos instrumentos de política macroeconômica exigirá ação compensatória em outras áreas abertas à invenção política.⁷

Na Europa ocidental, ocorre a mais importante experiência de superação do Estado nacional como instrumento de coordenação das atividades econômicas em sociedades que conciliam os ideais de liberdade e de bem-estar social. Isso pressupõe a conquista de crescente homogeneidade social, o que não é fácil obter dada a orientação atual do progresso técnico.

5. Independentemente das mudanças na configuração da estrutura do poder político mundial, deve prosseguir a realocação de atividades produtivas provocada pelo impacto das novas técnicas de comunicação e tratamento da informação, o que tende a concentrar em áreas privilegiadas do mundo desenvolvido as atividades criativas, inovadoras ou simplesmente aquelas que são instrumento de poder.

6. Tudo indica que prosseguirá o avanço das empresas transnacionais, graças à crescente concentração do poder financeiro e aos acordos no âmbito da Organização Mundial do Comércio sobre patentes e controle da atividade intelectual, o que contribui para aumentar o fosso entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

7. Com o avanço da internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos, debilitam-se os sistemas econômicos nacionais. As atividades estatais tendem a circunscrever-se às áreas sociais e culturais. Os países marcados por acentuada heterogeneidade cultural e/ou econômica serão submetidos a crescentes pressões de forças desarticuladoras. A contrapartida da preeminência da internacionalização é o afrouxamento dos vínculos de solidariedade histórica que unem no quadro de certas nacionalidades populações marcadas por acentuadas disparidades culturais e de nível de vida.

8. A atividade política internacional facilitará a abordagem dos problemas ligados ao equilíbrio ecológico, ao controle do uso de drogas, ao combate das enfermidades contagiosas, à erradicação da fome e à manutenção da paz. A esfera econômica tende a ser crescentemente dominada pelas empresas internacionalizadas, as quais balizarão o espaço a ser ocupado por atividades de âmbito local e/ou informais. A importância relativa destas últimas definirá o grau de subdesenvolvimento de cada região: áreas desenvolvidas e subdesenvolvidas estarão assim estruturalmente imbricadas numa compartimentação do espaço político que cristaliza as desigualdades sociais.

9. A estrutura internacional de poder evolui para assumir a forma de grandes blocos de nações-sedes de empresas transnacionais que dispõem de rico acervo de conhecimentos e de pessoal capacitado. O intercâmbio internacional de serviços, particularmente os financeiros e tecnológicos, cresce em detrimento do de bens tradicionais. Na dinâmica desse sistema, prevalecem as forças tendentes a reproduzir a atual clivagem desenvolvimento/subdesenvolvimento. Para escapar a esse sistema de forças que se articulam planetariamente, é necessário que se conjugue uma vontade política fundada em amplo consenso social com condições objetivas que poucos países do Terceiro Mundo reúnem atualmente.

A preservação da identidade nacional

Convém refletir sobre esses ajustamentos estruturais globais em curso de realização, se pretendemos identificar o espaço dentro do qual o Brasil fará suas opções históricas, sem perder de vista suas singularidades. Como preservar a identidade cultural e unidade política em um mundo dominado por grupos transnacionais que fundam seu poder no controle da tecnologia, da informação e do capital financeiro? É esse o desafio. Para enfrentá-lo, cabe refletir seriamente sobre a perda de dinamismo da economia brasileira nos dois últimos decênios.

O que veio a chamar-se desenvolvimento econômico, no Brasil, traduz a expansão de um mercado interno que se revelou de enorme potencialidade. Longe de ser simples continuação da economia primário-exportadora que herdamos da era colonial — constelação de núcleos regionais autônomos —, a industrialização assumiu a forma de construção de um sistema econômico com considerável autonomia no que respeita à formação de poupança e à geração de demanda efetiva. Graças aos efeitos de sinergia, esse sistema representava mais do que a soma dos elementos que o formavam.

Assim, mesmo sem haver gozado de uma situação privilegiada como os Estados Unidos um século antes — grande influxo de capitais e de quadros técnicos originários das regiões mais desenvolvidas da Europa —, o Brasil seria no terceiro quartel do século XX a fronteira em expansão mais rápida do mundo capitalista.

Durante três séculos a economia brasileira baseara-se na exploração extensiva de recursos em grande parte não-renováveis: da exploração florestal dos seus primórdios até a grande mineração de ferro, passando pelo uso destrutivo dos solos nos vários "ciclos" agrícolas. Com efeito, por muito tempo fomos um caso exemplar do que hoje se conhece como "desenvolvimento não sustentável". Civilização predatória, estava-

mos condenados a enfrentar uma imensa crise quando completássemos a destruição da base de recursos não-renováveis (ou renováveis a custos crescentes), ou quando a demanda internacional de tais recursos fosse reduzida pela incidência de fatores tecnológicos ou econômicos.

É somente no século atual que a economia brasileira deixa de fundar seu dinamismo na depredação de recursos naturais e passa a apoiá-lo de forma principal na assimilação de avanços tecnológicos e na acumulação de capital reprodutível. Isso, graças ao processo de industrialização que passou a ser o motor do desenvolvimento do país a partir da grande depressão dos anos 30.

O Brasil lançou as bases de um sistema industrial em época de grandes transtornos internacionais, tendo cabido ao Estado papel decisivo na estratégia então adotada. O sacrifício imposto à população foi compartilhado por todas as classes sociais, inclusive aqueles grupos antes habituados a terem acesso a bens de consumo importados. Durante alguns decênios, o país teve de se reestruturar, reduzindo consideravelmente a participação das importações na oferta de bens de consumo enquanto a população crescia, particularmente nas áreas urbanas. Uma nova realidade social começava a emergir: os ricos, consumindo produtos nacionais, já não eram vistos como habitantes de outro planeta, e a classe média em formação ocupava espaços crescentes e assumia posições de liderança no plano cultural.

O quadro internacional, que havia possibilitado a industrialização, mudou profundamente no início dos anos 70: a crise do dólar, seguida do primeiro choque petroleiro, deu origem a grande massa de liquidez internacional com a baixa nas taxas de juros, conduzindo ao processo de sobreendividamento de grande número de países do Terceiro Mundo. O que vem em seguida é a dolorosa história dos ajustamentos impostos aos países devedores: de absorvedores passam estes a supridores de capitais internacionais, devendo concomitantemente aumentar o esforço de poupança e re-

duzir o investimento interno. Esses ajustamentos exigem um consenso e uma disciplina social difíceis de serem alcançados em qualquer país, e mais ainda em sociedades marcadas por profundas desigualdades e atraso político, como é a brasileira. Daí que a crise atual, que já se prolonga por dois decênios, nos pareça insuperável, havendo sido notória a incapacidade do Estado para enfrentá-la.

Aumentar o esforço para aprofundar a inserção externa da economia — o que atualmente se apresenta como requisito da modernização — somente se justifica se esse esforço for realizado no quadro de uma autêntica política de desenvolvimento socioeconômico, o que não é o caso se o aumento das exportações tem como contrapartida contração do mercado interno.

Não se deve perder de vista que a lógica das transações internacionais sempre operou em detrimento dos países de economia dependente. As extraordinárias taxas de crescimento que conheceu a economia brasileira nos quatro decênios compreendidos entre os anos 1930 e 1970 refletiram especificamente um dinamismo fundado na expansão do mercado interno.

Nunca é demais recordar que os preços reais dos produtos primários exportados pelos países do Terceiro Mundo apresentam historicamente tendência declinante. A média desses preços no quinquênio 1986-1990 correspondeu aproximadamente à metade do que foram quarenta anos antes, ou seja, em 1948-1955. Um grupo de analistas do Banco Mundial concluiu em estudo que esse declínio já se prolonga por mais de um século (*The World Bank Economic Review*, janeiro de 1988), declínio que se vem acentuando. Entre 1989 e 1991 os preços dos produtos primários exportados pelos países pobres declinaram em média 20%, queda que se aproxima da ocorrida na depressão de 1980-1982 que deflagrou a crise da dívida externa desses países. Prisoneiros de uma lógica perversa, muitos países pobres procuram compensar a baixa de preços aumentando as exportações e obtendo financiamento

externo, inclusive de agências multilaterais, para aumentar a produção. A concorrência desabrida resultante levou nos anos recentes à ruína os produtores de café e de cacau. A renda auferida pelos produtores de café foi reduzida à metade e ainda maiores foram as perdas dos de cacau e açúcar, em consequência do desmantelamento dos tênues mecanismos de defesa dos preços, existentes em época anterior à onda de desregulamentação.

A pressão conjugada da oferta de mão-de-obra gerada pelo crescimento demográfico e da rigidez da procura de produtos primários nos mercados internacionais levou, no passado, os países periféricos a buscar o caminho da industrialização. Contudo, poucos dentre esses países reuniam as condições de dimensão demográfica, potencial de recursos naturais e liderança empresarial para fundar a industrialização no desenvolvimento do mercado interno. A grande maioria dos países pobres que buscam industrializar-se ficam na dependência de acesso marginal ao mercado internacional como subcontratistas de empresas transnacionais. Foram poucos os que avançaram na construção de um sistema econômico com certo grau de autonomia na geração da demanda efetiva e no financiamento dos investimentos reprodutivos.

As barreiras que enfrentam esses países para ter acesso aos mercados internacionais não se manifestam apenas na degradação dos preços reais dos produtos primários que exportam. Essa tendência, assinalada por Raúl Prebisch há meio século, tem explicação simples na natureza mesma desses produtos, cuja importância relativa declina com o crescimento da renda de uma população. As dificuldades que enfrentam os países pobres em seu esforço para penetrar nos mercados internacionais são ainda mais amplas do que supunham os primeiros teóricos do subdesenvolvimento, que se limitavam a observar a natureza dos produtos sem dar atenção à estrutura dos mercados internacionais. Ora, tudo leva a crer que nestes as manifestações do que se entende por *poder de mercado* assumem

considerável importância. É necessário não perder de vista que, no que concerne aos produtos manufaturados, as transações internacionais são, via de regra, constituídas por operações internas às grandes firmas no regime de preços administrados.

Estudo da Comissão Sul² pôs em evidência que os preços dos produtos manufaturados exportados pelos países do Terceiro Mundo cresceram 12% em termos nominais (em dólares), nos anos 80. Ora, durante esse mesmo decênio, os preços das manufaturas exportadas pelos países industrializados cresceram 35%. Se ajustamos o poder de compra gerado pelas manufaturas exportadas por países do Terceiro Mundo, tendo em conta os preços das máquinas e dos equipamentos que eles importaram, vemos que a perda alcançou 32% no referido decênio. Dessa forma, o ganho de espaço nos mercados internacionais de manufaturas vem exigindo dos países pobres esforço crescente. Certo, não existe desenvolvimento sem acesso à tecnologia moderna, e esse acesso se dá de preferência pela via do comércio internacional. O que aconteceu no passado, em um país com as potencialidades do Brasil, foi que o acesso ao mercado internacional desempenhou papel apenas coadjuvante na promoção do desenvolvimento, sendo o impulso principal gerado internamente.

Se temos em conta que nossa economia dificilmente pode recuperar seu dinamismo apoiando-se basicamente nas relações externas, cabe indagar se não terá sido um erro abandonar a estratégia de construção do mercado interno como "motor de crescimento". Não digo que esse abandono haja sido deliberado ou mesmo consciente. Ele refletiu mudanças conjunturais e mesmo estruturais da economia internacional que não soubemos enfrentar com decisão e imaginação. Perdeu-se um decênio, durante o qual a capacidade de autogoverno de que dispunha o país se deteriorou consideravelmente, reduzindo-se a eficácia dos instrumentos de política macroeconômica. Os compromis-

tos formalizados com os credores internacionais — sindicato de bancos e FMI — limitam a margem de manobra.

Os sistemas econômicos de grandes dimensões territoriais e acentuadas disparidades regionais e estruturais — Brasil, Índia e China aparecem em primeiro plano — dificilmente sobreviverão se perdem a força coesiva gerada pela expansão do mercado interno. Nesses casos, por mais importante que seja a inserção internacional, esta não é suficiente para dinamizar o sistema econômico. Num mundo dominado por empresas transnacionais, esses sistemas heterogêneos somente sobrevivem e crescem por uma vontade política apoiada em um projeto com raízes históricas.

A teoria do desenvolvimento econômico dos grandes sistemas heterogêneos — social ou culturalmente — ainda está por ser escrita. O fracasso da União Soviética veio demonstrar cabalmente que tais sistemas já não sobrevivem apoiando-se tão-somente em estruturas de dominação burocrática e militar. O considerável crescimento econômico apoiado na industrialização e com base no mercado interno, durante o meio século que se inicia nos anos 1930, deu origem no Brasil a fortes vínculos de interdependência entre regiões que, no longo período primário-exportador, poucas relações econômicas mantinham umas com as outras.

É certo que o dinamismo do mercado interno em boa medida fundou-se na cooperação de empresas estrangeiras, numa época em que a disputa de capitais na área internacional era bem menos intensa do que atualmente e nosso endividamento externo, muito menor. Portanto, o primeiro desafio que deve enfrentar o Brasil é o de aumentar sua capacidade de autofinanciamento, o que requer um maior esforço de poupança pública e privada e maior disciplina e transparência no uso das divisas geradas pelas exportações.

Esforço maior de poupança e mais disciplina social somente serão alcançados caso se saia da recessão, vale dizer, caso se utilize melhor a capacidade

produtiva já existente. Para isso, é necessário recuperar a eficácia dos instrumentos de comando macroeconômico, saneando as finanças públicas e disciplinando os fluxos externos monetários e financeiros. No Brasil, a eficácia da ação do governo começa por sua capacidade de disciplinar as relações externas. Em meados dos anos 90, com o Plano Real, o governo brasileiro mais uma vez fundou a política de estabilização (de preços e de câmbio) num crescente endividamento externo. Ora, todas as grandes crises brasileiras se iniciaram por problemas cambiais. Resta, portanto, saber se o terreno perdido nessa área essencial ainda poderá ser recuperado. Ou se já é algo impróprio falar de sistema econômico com respeito ao Brasil.

Notas

1. Cf. "The USA's Twin Deficits", *World Imbalances*, WIDER, Relatório de 1989, Helsinque.
2. Cf. *Non-Alignment in the 1990s*, South Center, estudo preparado para a Conferência de Jacarta, 1992.

A SUPERAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO

Quando a capacidade criativa do homem se volta para a descoberta de suas potencialidades, e ele se empenha em enriquecer o universo que o gerou, produz-se o que chamamos *desenvolvimento*. Este somente se efetiva quando a acumulação conduz à criação de valores que se difundem na coletividade. A ciência do desenvolvimento preocupa-se com dois processos de criatividade. O primeiro diz respeito à *técnica*, ao empenho do homem de dotar-se de instrumentos, de aumentar sua capacidade de ação. O segundo refere-se ao significado de sua atividade, aos *valores* com que o homem enriquece seu patrimônio existencial.

É específico da civilização industrial o fato de que a capacidade inventiva humana haja sido canalizada para a criação de técnicas, ou seja, para abrir novos caminhos ao processo de acumulação, o que explica a formidável força expansiva dessa civilização. E também explica que, no estudo do desenvolvimento, o ponto focal dominante haja sido a lógica da acumulação.

Mas foi como rejeição de uma visão simplificada do processo de difusão geográfica da civilização industrial que emergiu a teoria do *subdesenvolvimento*, cujo campo central de estudo são as malformações sociais engendradas durante esse processo de difusão. A denúncia do falso neutralismo das técnicas deu visi-

bilidade à face oculta, mas dominante, do processo de desenvolvimento, que é a definição dos fins, a criação de valores substantivos.

A teoria do subdesenvolvimento traduz a tomada de consciência das limitações impostas ao mundo periférico pela divisão internacional do trabalho que se estabeleceu com a difusão da civilização industrial. O primeiro passo consistiu em perceber que os principais obstáculos à passagem da simples *modernização* mimética ao desenvolvimento propriamente dito cimentavam-se na esfera social. O avanço na acumulação nem sempre produziu transformações nas estruturas sociais capazes de modificar significativamente a distribuição da renda e a destinação do novo excedente. A acumulação, que nas economias cêtricas havia levado à escassez de mão-de-obra, criando as condições para que emergissem pressões sociais que conduziram à elevação dos salários reais e à homogeneização social, produziu nas regiões periféricas efeitos totalmente diversos: engendrou a marginalização social e reforçou as estruturas tradicionais de dominação ou as substituiu por outras similares. Em verdade, a acumulação periférica esteve de preferência a serviço da internacionalização dos mercados que acompanhou a difusão da civilização industrial.

O conceito de *dependência tecnológica* permite articular os distintos elementos que estão na base desse problema. O desenvolvimento tecnológico é *dependente* quando não se limita à introdução de novas técnicas, mas impõe a adoção de padrões de consumo sob a forma de novos produtos finais que correspondem a um grau de acumulação e de sofisticação técnica que só existem na sociedade em questão na forma de enclaves.

Uma melhor compreensão dessa problemática permitiu que fossem formuladas algumas questões e abertas novas linhas de reflexão sobre o subdesenvolvimento. Existe a possibilidade de acesso à tecnologia de vanguarda da civilização industrial, e de escapar à lógica do atual sistema de divisão internacional do tra-

balho? Ou melhor: até que ponto essa tecnologia pode ser posta a serviço da consecução de objetivos definidos autonomamente por uma sociedade de nível de acumulação relativamente baixo e que pretende à homogeneização social? Seria a dependência tecnológica simples decorrência do processo de aculturação das elites dominantes nas economias periféricas? É possível ter acesso à tecnologia moderna sem submeter-se ao processo de mundialização de valores imposto pela dinâmica dos mercados? Pode-se evitar que o sistema de incitações, requerido para alcançar os padrões de eficiência próprios da técnica moderna, engendre crescentes desigualdades sociais nos países de baixo nível de acumulação?

A reflexão suscitada por essa temática vem permitindo circunscrever melhor o campo do estudo do subdesenvolvimento. De um lado, apresentam-se as exigências de um processo de mundialização, imposto pela lógica dos mercados, que está na base da difusão da civilização industrial. De outro, configuram-se os requerimentos de uma tecnologia que é fruto da história das economias centrais e que exacerba sua tendência original a limitar a criação de empregos. Por último, estão as especificidades das formas sociais mais aptas para operar essa tecnologia, ou seja, as formas de organização da produção e de incitação ao trabalho, as quais tendem a limitar a possibilidade de recurso aos sistemas centralizados de decisões.

A superação do subdesenvolvimento implica a tentativa de encontrar resposta para essas múltiplas questões. O que se tem em vista é descobrir o caminho da criatividade com respeito aos fins, lançando mão dos recursos da tecnologia moderna, na medida em que isso é compatível com a preservação da autonomia na definição dos valores substantivos. Em outras palavras: como efetivamente desenvolver-se a partir de um nível relativamente baixo de acumulação, tidos em conta as malformações sociais incentivadas pela divisão internacional do trabalho e os constrangimentos impostos

pela mundialização dos mercados? Como ter acesso à tecnologia moderna sem deslizar em formas de dependência que limitam a autonomia de decisão e frustram o objetivo de homogeneização social?

É possível resumir em três modelos as tentativas mais significativas de superação do subdesenvolvimento nesta segunda metade do século XX:

1. *Coletivização dos meios de produção.* Esse primeiro projeto baseou-se no controle coletivo das atividades econômicas de maior peso, fosse em nível das unidades produtivas (autogestão), fosse em nível nacional (planificação centralizada), ou ainda na forma de combinação desses dois padrões de organização coletiva do sistema econômico.

O fundamento do projeto de coletivização tem raízes na doutrina marxista. Por um lado, dá-se como evidente que as formas de organização social prevalentes nos países periféricos conduzem à aculturação das minorias dominantes, integrando as estruturas de dominação interna e externa, e, conseqüentemente, excluindo as maiorias dos benefícios do esforço acumulativo. Daí que o crescimento econômico não conduza por si só ao desenvolvimento. Por outro lado, tem-se como certo que a lógica dos mercados não induz às transformações estruturais requeridas para vencer os fatores de inércia que se opõem ao desenvolvimento das forças produtivas a baixos níveis de acumulação. Em realidade, essa lógica propicia a especialização internacional com base nos critérios de vantagens comparativas estáticas. Ora, o excedente produzido por essa especialização e retido localmente estimula a modernização dependente, a qual passa a condicionar o subseqüente processo de transformação das estruturas produtivas. A industrialização que emerge da especialização internacional dependente reforça as estruturas sociais preexistentes.

Se a coletivização se funda na autogestão, as pressões para elevar o consumo podem ser consideráveis, o que reduz a possibilidade de acumulação reprodutiva. Se o ponto de partida é a planificação centralizada,

a emergência de um poder burocrático totalizador tende a conduzir a um afastamento crescente entre os centros de decisão e a massa da população, portanto, a novas estruturas de privilégios. Ademais, apresentam-se os problemas suscitados pela operação de um sistema econômico regido por decisões centralizadas. Teoricamente, é possível programar as atividades de um conjunto de unidades operativas discretas, articuladas em um só sistema. Mas a coletivização plena transforma essa possibilidade teórica em necessidade prática. As dificuldades que se apresentam para a execução do programa são tanto maiores quanto mais baixo é o nível de desenvolvimento das forças produtivas.

Em síntese, as experiências de coletivização dos meios de produção confrontaram-se com dificuldades criadas por problemas de três ordens:

a) o da organização social, que responde pela definição de prioridades na alocação de recursos escassos;

b) o do sistema de incitações, que concilia o melhor desempenho das atividades produtivas com a desejada distribuição da renda; e

c) o da inserção na economia internacional, que assegura o acesso à tecnologia e aos recursos financeiros fora das relações de dependência.

2. *Prioridade à satisfação das necessidades básicas.* Outra forma de tentar a superação do subdesenvolvimento tem sido privilegiar a satisfação de um conjunto de necessidades que uma comunidade considera prioritárias, ainda que definidas com imprecisão. Parte-se da evidência que a penetração tardia da civilização industrial conduz a formas de organização social que excluem dos benefícios da acumulação frações consideráveis da população, senão a ampla maioria desta.

A solução desse problema é de natureza política e exige que parte do excedente seja deliberadamente canalizada para modificar o perfil de distribuição da renda, de forma que o conjunto da população possa satisfazer suas necessidades básicas de alimentação, saú-

de, moradia, educação etc. Não é esse um problema exclusivo dos países de desenvolvimento retardado, mas é nestes que se apresenta com indisfarçável gravidade. Não há dúvida de que, se se destina uma parcela do *incremento* do produto de uma economia à eliminação daquilo que se convencionou chamar de *pobreza absoluta*, esta desaparecerá ao cabo de um certo número de anos. Várias são as formas imagináveis para alcançar esse objetivo: desde reformas de estrutura, como a reorganização do setor agrário, visando a efetiva elevação do salário básico, até a introdução de medidas fiscais capazes de assegurar a redução dos gastos de consumo dos grupos de altas rendas, sem acarretar efeitos negativos no montante da poupança coletiva.

A dificuldade maior está em gerar uma vontade política capaz de pôr em marcha um tal projeto, pois a estrutura do sistema produtivo e o perfil de distribuição da renda se condicionam mutuamente. Modificar essa interdependência implica um custo social que pode ser considerável, não somente em termos de obsolescência de equipamento, mas também de desemprego imediato. Trata-se, portanto, de operação mais complexa do que à primeira vista pode parecer.

Também no plano das relações externas apresentam-se problemas. As economias subdesenvolvidas que se industrializaram com a cooperação das empresas transnacionais utilizam técnicas, e mesmo equipamentos, que já foram amortizados nos países de origem dessas empresas. A reciclagem dos sistemas produtivos em função de padrões de consumo menos elitistas poderá exigir novos investimentos, acarretando elevação de custos. Produz-se, dessa forma, um efeito perverso: a tecnologia requerida para satisfazer as necessidades de uma população de baixo nível de renda pode ser mais cara, pois está substituindo outra que, embora mais sofisticada, tem custo de oportunidade zero para a empresa que a utiliza.

3. *Ganho de autonomia externa.* Uma terceira estratégia para superar o subdesenvolvimento consiste em assumir uma posição ofensiva nos mercados internacionais. Os investimentos são orientados de forma a favorecer setores com capacidade competitiva externa potencial e que tenham ao mesmo tempo um efeito indutor interno. Desse modo, operam como motor da formação do mercado interno. As exportações apóiam-se em economia de escala e/ou avanço tecnológico, e não em vantagens comparativas estáticas. O êxito desse modelo depende de que as atividades exportadoras se mantenham em posição de vanguarda, não tanto na tecnologia de processos, mas na de produtos. É a posição de vanguarda que dá flexibilidade e adaptabilidade à corrente de exportação. O controle por empresas transnacionais das atividades produtivas com potencial de exportação, ao limitar a capacidade de ação na esfera internacional, pode criar obstáculos a esse tipo de estratégia.

O traço principal desse modelo é o ganho de autonomia nas relações externas. Supera-se a situação de dependência e passividade, imposta pelo sistema clássico de divisão internacional do trabalho, para adotar uma postura ofensiva fundada no controle de certas técnicas de vanguarda e na iniciativa comercial. Esse modelo requer um planejamento seletivo rigoroso e o logro de uma elevada taxa de poupança. O problema que se coloca de imediato é o da identificação das bases sociais de uma estrutura de poder apta a levá-lo à prática. Não serão as elites tradicionais voltadas para a modernização dependente, e tampouco as maiorias preocupadas em ter acesso imediato a melhoras nas condições de vida. Compreende-se, portanto, que uma tal estratégia conduza com frequência a um reforço das estruturas estatais de vocação autoritária.

As três estratégias referidas sintetizam as experiências vividas no último meio século pelos países de economia periférica que adotaram políticas voluntaristas de desenvolvimento. O ponto de partida foi sempre a

crítica da forma como se vem difundindo a civilização industrial, das situações de dependência criadas pela divisão internacional do trabalho e das malformações sociais geradas na periferia pela lógica dos mercados. O objetivo tático tem sido ganhar autonomia na ordenação das atividades econômicas, visando a redução das desigualdades sociais que parece segregar necessariamente a civilização industrial em sua propagação periférica. O objetivo estratégico é assegurar um desenvolvimento que se traduza em enriquecimento da cultura em suas múltiplas dimensões e permita contribuir com criatividade própria para a civilização que se mundializa. No fundo está o desejo de preservar a própria identidade na aventura comum do processo civilizatório.

As experiências referidas deixam claro que, no mundo atual, certas condições devem ser cumpridas pelo país de economia periférica que pretenda superar o subdesenvolvimento. As de maior relevo são:

a) um grau de autonomia de decisões que limite o mais possível a drenagem para o exterior do potencial de investimento;

b) estruturas de poder que dificultem a absorção desse potencial pelo processo de reprodução dos padrões de consumo dos países ricos e assegurem um nível relativamente alto de investimento no fator humano, abrindo caminho à homogeneização social;

c) certo grau de descentralização de decisões empresariais requerido para a adoção de um sistema de incentivos capaz de assegurar o uso do potencial produtivo;

d) estruturas sociais que abram espaço à criatividade num amplo horizonte cultural e gerem forças preventivas e corretivas nos processos de excessiva concentração do poder.

O logro desses objetivos pressupõe, evidentemente, o exercício de uma forte vontade política apoiada em amplo consenso social.

REVISITANDO MEUS PRIMEIROS ENSAIOS TEÓRICOS

Pensar o Brasil

Quando comecei a estudar economia — já lá se vai meio século —, imperava no Brasil a doutrina de que a nossa era uma economia *reflexa*, expressão cunhada pelo professor Eugênio Gudín, a personalidade mais influente na matéria entre nós. Nesse tipo de estrutura econômica, os estímulos principais se originavam no exterior: o sistema de divisão internacional do trabalho, em que estávamos inseridos, delimitava o espaço em que nos movíamos. Os padrões de consumo que modelavam o comportamento das elites eram ditados do exterior e requeriam um nível de renda que somente era alcançado por reduzida parcela da população. Daí que o mercado interno de produtos industriais fosse abastecido quase que exclusivamente de bens importados. A massa da população permanecia integrada a uma economia de subsistência de baixo nível de monetização. Admitia-se como evidente que a economia *reflexa* fosse totalmente carente de dinamismo próprio, sendo natural que ela seguisse os movimentos cíclicos do comércio internacional de forma passiva.

Meu trabalho de teorização teve como ponto de partida um desacordo com essa visão convencional de nossa realidade econômica. Abandonando os estereótipos das doutrinas importadas e procedendo a uma leitura atenta dos dados disponíveis — dados quase

sempre rejeitados por pruridos acadêmicos —, fiz, sem dificuldades, constatações surpreendentes.

Com efeito, não obstante ser o Brasil um caso clássico de economia cuja dinâmica dependia da exportação de uns poucos produtos primários, conheceu no decênio da grande depressão uma taxa de crescimento pelo menos igual à sua média histórica. A baixa do coeficiente de comércio exterior (medido pela participação das exportações no PIB) fora considerável no correr do decênio. Mas a economia encontrara meios de crescer “para dentro”, ampliando o seu mercado interno. A isso chamei de “deslocamento do centro dinâmico”.

Foi o estudo desse crescimento “anômalo”, ou contra a corrente, que me fez perceber que a forma histórica de inserção no sistema de divisão internacional do trabalho coarctava o horizonte de possibilidades da economia brasileira. Esta parecia submetida a relações estruturais externas que cerceavam o seu desenvolvimento. O enorme potencial de recursos naturais e demográficos do país permanecia subutilizado, como um sistema que operasse muito abaixo de sua capacidade. Ora, a depressão dos mercados internacionais que se seguiu à grande crise de 1929 desmantelara o sistema de articulações externas da economia brasileira, a qual, pela lógica que então prevalecia, devia prostrar-se em profundo marasmo.

Observando as estatísticas da época, pude dar-me conta de que essa lógica não prevalecera: a economia brasileira como que se despregara do sistema internacional em crise e ganhara autonomia dinâmica, ampliando e diversificando o mercado interno. A fim de contornar as limitações impostas pela capacidade para importar, apelou-se inclusive para o mercado internacional de equipamentos de segunda mão. Mas a verdade é que, não obstante o corte pela metade do volume das importações, já em 1932 a economia retomava o seu crescimento apoiando-se no embrionário mercado interno.

A explicação desse “milagre” encontra-se na política de apoio ao setor cafeeiro. A contragosto, sob pressão política, o governo federal assumiu o papel de financiador dos imensos estoques de café que cresciam sob a dupla pressão do aumento das safras e da queda brutal dos preços no mercado internacional. Que essa expansão dos meios de pagamento não haja conduzido a uma inflação desordenada e haja operado como criadora de demanda efetiva é uma comprovação de que a economia operava tradicionalmente com capacidade ociosa sob a influência do sistema financeiro internacional que se preocupava em assegurar o serviço da dívida externa. É verdade que ninguém percebeu que, acumulando e queimando montanhas de café, o país estava construindo as pirâmides que anos depois preconizaria Keynes como remédio de última instância para sair da depressão. O governo brasileiro não praticara conscientemente essa política de criação de demanda efetiva. Ela era um subproduto de medidas tomadas sob a pressão dos poderosos interesses do café, e visavam a apaziguar grupos dispostos inclusive a apelar para as armas, como o fizeram em 1932.

Ao refletir, nos anos 40, sobre essa experiência histórica, percebi que o desenvolvimento de uma economia *reflexa, periférica, ou semicolonial*, conforme os rótulos usados na época, depende de medidas voluntaristas tomadas quase sempre em desacordo com as forças do mercado. Em outras palavras: se tanto atraso havia sido acumulado, é que não fôramos capazes de conceber, formular e executar eficazes políticas de desenvolvimento. As medidas que nos permitiram sair do fundo da grande depressão foram fruto de circunstâncias históricas ligadas à luta pelo poder entre grupos hegemônicos regionais. O comportamento do governo brasileiro, queimando 80 milhões de sacas de café, foi visto na época como ato de desespero que suscitava espanto por sua irracionalidade.

Da mesma forma, o aprofundamento do processo de industrialização nos anos 40 liga-se à desarticulação

do comércio internacional provocada pela guerra. Portanto, o essencial se passara no plano político, sendo fácil perceber a importância do planejamento que assegura a coerência da ação no tempo. Se o simples acaso podia conduzir ao desenvolvimento, como ocorreria nos anos 30, é que este estava no horizonte das coisas possíveis, ao alcance da mão. Em síntese, se mudanças estruturais são condição necessária à promoção do desenvolvimento, este dificilmente brotará espontaneamente da interação das forças do mercado. É o que nos ensinava a experiência dos anos em que foram lançadas as bases de nossa industrialização.

A Teoria do Subdesenvolvimento

Em minhas disquisições teóricas, o problema que mais me apaixonou foi o de encontrar explicação para o fato de que a elevação da renda da população brasileira e o avanço considerável de nossa industrialização não se traduziram em redução da heterogeneidade social do país, ao contrário do que ocorreu nas economias que chamamos de *desenvolvidas*. Como explicar a persistência de nosso *subdesenvolvimento* se somos uma das economias que mais cresceram no correr do último meio século? Observando a realidade de outro ângulo: por que o assinalado crescimento da riqueza nacional somente beneficia uma parcela reduzida da população?

A reflexão sobre esse problema levou-me a formular o que chamei de *teoria do subdesenvolvimento*. A conformação social dos países que qualificamos de subdesenvolvidos resultaria da forma particular que neles assumiu a difusão do progresso tecnológico que moldou a civilização contemporânea.

O que caracterizou a era aberta pela Revolução Industrial foi o aumento persistente da produtividade do trabalho humano, fruto do avanço das técnicas e do esforço de acumulação de capital. Esses dois fato-

res se condicionaram mutuamente mas se comportaram seguindo curvas autônomas. A mera acumulação de capital engendrou aumentos na produtividade do trabalho, graças a economias de escala. Por outro lado, ali onde houve acesso a novos mercados, a elevação de produtividade também se concretizou, prescindindo de avanços nas técnicas produtivas, mediante a simples realocação dos recursos existentes. Assim, um país que expandia a sua agricultura de exportação utilizando solos e mão-de-obra antes ocupados na agricultura de subsistência pôde beneficiar-se de incrementos de produtividade e renda, sem alterar suas técnicas produtivas.

Ninguém contesta que o comércio internacional haja sido durante séculos criador de riquezas, independentemente da introdução de novas técnicas. Quando Ricardo formulou a teoria dos custos comparativos, que explica aumentos de produtividade gerados pelo intercâmbio internacional, não necessitou apelar para o fator avanços nas técnicas.

Os importantes aumentos de renda gerados pela expansão do comércio internacional no século XIX alimentaram a difusão dos novos padrões de consumo criados pela Revolução Industrial. Dessa forma, o que se universalizou não foi a nova tecnologia industrial, e sim os novos padrões de consumo surgidos nos países que lideraram o processo de industrialização.

As novas técnicas produtivas também tenderam a universalizar-se, particularmente em setores subsidiários do comércio internacional, como os meios de transporte. Mas, no que concerne às atividades diretamente produtivas, foi lenta a difusão das novas técnicas. Isso deu origem a diferenças qualitativas entre as estruturas econômicas e sociais dos países em que a acumulação e o progresso nas técnicas produtivas avançavam conjuntamente e as daqueles países em que esses avanços privilegiaram o vetor da acumulação em obras improdutivas e bens duráveis de consumo, em geral importados. Cabe, portanto, distinguir os dois processos históricos, cujas diferenças persistiram até o presente,

independentemente, das taxas de crescimento da renda e do acesso à industrialização.

Essas reflexões me levaram à convicção de que a permanência do subdesenvolvimento se deve à ação de fatores de natureza cultural. A adoção pelas classes dominantes dos padrões de consumo dos países de níveis de acumulação muito superiores aos nossos explica a elevada concentração de renda, a persistência da heterogeneidade social e a forma de inserção no comércio internacional.

A variável independente é, em última instância, o fluxo de inovações nos padrões de consumo que irradia dos países de alto nível de renda. Ora, esse mimetismo cultural tem como contrapartida o padrão de concentração da renda que conhecemos. Para liberar-se dos efeitos desse imperativo cultural perverso, faz-se necessário modificar os padrões de consumo no quadro de uma ampla política social, e ao mesmo tempo elevar substancialmente a poupança, comprimindo o consumo dos grupos de elevadas rendas. Essas duas linhas de ação só têm eficácia se perseguidas conjuntamente, e requerem um planejamento que, por seu lado, deve apoiar-se em amplo consenso social.

O desafio que se coloca é alcançar essas mudanças estruturais sem comprometer o espírito de iniciativa e inovação que assegura a economia de mercado. Sobre a conjugação do planejamento com a iniciativa privada, muito temos a aprender da experiência dos países de industrialização tardia do Sudeste asiático, os quais se anteciparam na difícil tarefa de reconstrução de estruturas sociais anacrônicas.

OS NOVOS DESAFIOS

O trabalho intelectual que realizei teve como ponto de partida o empenho de descobrir as razões do atraso com que participamos do processo de industrialização que prevaleceu a partir do último quartel do século XVIII. Desde que percebi o alcance do impacto da Revolução Industrial na divisão internacional do trabalho, captei a gênese do fenômeno do subdesenvolvimento, o que me permitiu montar o quadro conceitual que balizou o essencial de meu trabalho teórico. Daí a visão abrangente do desenvolvimento e do subdesenvolvimento como dimensões de um mesmo processo histórico, e a idéia de dependência como ingrediente político desse processo.

Pareceu-me que, para captar o sentido do processo histórico de formação do sistema econômico que tendeu a mundializar-se e teve como ponto de partida a aceleração da acumulação e do progresso técnico, faz-se necessário observá-lo de dois ângulos. O primeiro enfoca as transformações do modo de produção, ou seja, a destruição total ou parcial das formas senhorial, corporativa e artesanal de organização da produção, e a progressiva implantação de mercados dos fatores produtivos: mão-de-obra, instrumentos de trabalho, e recursos naturais apropriados privadamente ou pelo poder público.

O segundo ângulo concerne à ativação das relações comerciais ligadas à implantação de um sistema de divisão do trabalho inter-regional. Nesse sistema, as regiões onde ocorre a intensificação da acumulação especializam-se nas atividades produtivas em que a revolução no modo de produção abre maiores possibilidades ao avanço das técnicas, transformando-se essas regiões em focos geradores do progresso tecnológico. Por seu lado, a especialização geográfica, graças aos efeitos das vantagens comparativas em um mercado em expansão, também proporciona aumentos de produtividade ali onde se procede a uma utilização mais eficaz dos recursos produtivos disponíveis, independentemente de avanços nas técnicas de produção. Esses aumentos de produtividade, apoiados essencialmente no intercâmbio externo, servem de correia de transmissão às inovações na cultura material que acompanham a intensificação da acumulação nos países que formam a vanguarda da Revolução Industrial. Assim, em regiões privilegiadas, o progresso técnico penetra sem tardança nas formas de produção, ao mesmo tempo que os padrões de consumo se modernizam. Ao passo que em regiões marginalizadas essa penetração se circunscreve inicialmente aos padrões de consumo, limitando seus efeitos à modernização do estilo de vida de segmentos da população. É verdade que o processo de industrialização em fase subsequente tenderia a universalizar-se mediante o que se chamou de substituição de importações. Mas a industrialização tardia regida pelas leis do mercado tendeu a reforçar as estruturas sociais existentes em razão de sua fraca absorção de mão-de-obra e da forte propensão a consumir dos segmentos modernizados da sociedade.

O subdesenvolvimento, por conseguinte, é uma conformação estrutural produzida pela forma como se propagou o progresso técnico no plano internacional.

Essa visão global do capitalismo industrial levou-me à conclusão de que a superação do subdesenvolvimento não se daria ao impulso das simples forças do

mercado, exigindo um projeto político voltado para a mobilização de recursos sociais, que permitisse empreender um trabalho de reconstrução de certas estruturas. Daí que eu me haja empenhado, desde a época em que trabalhei na CEPAL, nos anos 50, em elaborar uma técnica de planejamento econômico que viabilizasse com mínimo custo social a superação do subdesenvolvimento. Essa técnica objetivava modificar estruturas bloqueadoras da dinâmica socioeconômica, tais como o latifundismo, o corporativismo, a canalização inadequada da poupança, o desperdício desta em formas abusivas de consumo e sua drenagem para o exterior. As modificações estruturais deveriam ser vistas como um processo liberador de energias criativas, e não como um trabalho de engenharia social em que tudo é previamente concebido. O objetivo estratégico seria remover os entraves à ação criativa do homem, a qual, nas condições do subdesenvolvimento, está coarctada por anacronismos institucionais e por amarras de dependência externa.

Eu tinha consciência de que o verdadeiro desenvolvimento dá-se nos homens e nas mulheres e tem importante dimensão política. A visão global também me fez perceber, desde começos dos anos 70, que a fratura do subdesenvolvimento se faria mais deformadora à medida que se aprofundasse a crise manifesta que aflige a civilização consumista planetarizada. Que é inerente a essa civilização um processo depredador, já o sabíamos há muito tempo: as fontes de energia em que se funda o estilo de vida que ela estimula caminham para a exaustão, eleva-se a temperatura em nosso ecúmeno e é progressivo o empobrecimento da biosfera.

Não podemos escapar à evidência de que a civilização iniciada pela Revolução Industrial aponta de forma inexorável para grandes calamidades. Ela concentra riqueza em benefício de uma minoria cujo estilo de vida requer um dispêndio crescente de recursos não-renováveis e que somente se mantém porque a gran-

de maioria da humanidade se submete a diversas formas de penúria, inclusive a fome. Uma minoria dispõe dos recursos não-renováveis do planeta sem preocupar-se com as consequências para as gerações futuras do desperdício que ela hoje realiza.

É certo que a engrenagem do subdesenvolvimento constitui um eficiente mecanismo para minorar a pressão sobre os recursos, ao reduzir o nível de consumo da grande maioria da humanidade, se bem que também contribua para elevar o coeficiente de desperdício, ao difundir padrões de consumo sem correspondência com os baixos níveis de renda das populações. Para assegurar que essa discriminação seja efetiva, em face da incitação a novas formas de consumo que se irradiam dos centros culturalmente dominantes, e da pressão demográfica nos países pobres, é de presumir que métodos cada vez mais drásticos sejam postos em prática. A pressão financeira exercida sobre os países pobres que caíram na armadilha do endividamento externo parece antecipar os sistemas de controle que poderão ser exercidos no futuro com o objetivo de conter a expansão do consumo no mundo subdesenvolvido.

O desafio que se coloca no umbral do século XXI é nada menos do que mudar o curso da civilização, deslocar o seu eixo da lógica dos meios a serviço da acumulação num curto horizonte de tempo para uma lógica dos fins em função do bem-estar social, do exercício da liberdade e da cooperação entre os povos. Devemos nos empenhar para que essa seja a tarefa maior dentre as que preocuparão os homens no correr do próximo século: estabelecer novas prioridades para a ação política em função de uma nova concepção do desenvolvimento, posto ao alcance de todos os povos e capaz de preservar o equilíbrio ecológico. O espantinho do subdesenvolvimento deve ser neutralizado. O principal objetivo da ação social deixaria de ser a reprodução dos padrões de consumo das minorias abastadas para ser a satisfação das necessidades fundamentais do conjunto da população e a educação concebida

como desenvolvimento das potencialidades humanas nos planos ético, estético e da ação solidária. A criatividade humana, hoje orientada de forma obsessiva para a inovação técnica a serviço da acumulação econômica e do poder militar, seria reorientada para a busca do bem-estar coletivo, concebido este como a realização das potencialidades dos indivíduos e das comunidades vivendo solidariamente.

A idéia nova que começa a despontar é a de responsabilidade dos países que constituem a vanguarda da civilização industrial com respeito às destruições, custosamente reparáveis, causadas ao patrimônio comum da humanidade constituído pelos bens naturais e pela herança cultural. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, constituiu a plataforma em que pela primeira vez se defendeu a tese de que existe uma *fatura ecológica* a ser paga pelos países que, ocupando posições de poder, se beneficiaram da formidável destruição de recursos não-renováveis, ou somente renováveis a elevado custo, que está na base do estilo de vida de suas populações e do modo de desenvolvimento difundido em todo o mundo por suas empresas. Em trabalho recente da CEPAL, apresentado à Conferência de Tlatelolco, no México, foram definidas as responsabilidades dos países ricos em cinco áreas em que é particularmente grave a degradação do meio ambiente: o esgotamento da camada de ozônio, o aquecimento do planeta, a destruição da biodiversidade nos países do Terceiro Mundo, a poluição dos rios, oceanos e solos, e a exportação de resíduos tóxicos.

A partir de duas idéias-força — prioridade para a satisfação das necessidades fundamentais explicitadas na Declaração Universal dos Direitos Humanos, no quadro de um desenvolvimento orientado para estimular a iniciativa pessoal e a solidariedade; e responsabilidade internacional pelo desgaste do patrimônio natural —, a partir dessas idéias é possível desenhar o modelo

de desenvolvimento a ser progressivamente implantado no próximo século.

Os objetivos estratégicos são claros:

a) preservar o patrimônio natural, cuja dilapidação atualmente em curso conduzirá inexoravelmente ao declínio e ao colapso de nossa civilização; e

b) liberar a criatividade da lógica dos meios (acumulação econômica e poder militar) a fim de que ela possa servir ao pleno desenvolvimento de seres humanos concebidos como um fim, portadores de valores inalienáveis.

Esses objetivos devem ser vistos como um projeto cuja realização requer, senão a cooperação de todos os povos, pelo menos a conscientização progressiva da maioria deles.

Diante da ameaça de destruição da espécie humana, surgida com a acumulação das armas termonucleares, emergiu há meio século o embrião de um corpo político que vem dando origem a vínculos de interdependência dos povos, que transcendem as relações tradicionais de dominação e dependência. No quadro dessas instituições teve início um longo e difícil aprendizado de convivência entre povos que continuam a confrontar-se por motivos econômicos, religiosos, culturais ou simplesmente em razão de uma herança histórica. Esse corpo político ainda embrionário são as Nações Unidas, organização a que dediquei dez anos de minha vida e onde aprendi a ver o mundo como uma Babilônia de contradições que é ao mesmo tempo uma aldeia em formação, pois forças poderosas alimentam um processo de entrosamento entre os povos, fazendo da solidariedade um imperativo.

A ameaça de destruição termonuclear, primeiro, e a hecatombe ecológica que agora começa a configurar-se não deixam aos povos escapatória para sobreviver fora da cooperação. E o caminho dessa cooperação passa pela mudança de rumo de uma civilização dominada pela lógica dos meios, em que a acumulação a tudo se sobrepe.

Essa mudança de rumo, no que nos concerne, exige que abandonemos muitas ilusões, que exorcizemos os fantasmas de uma modernidade que nos condena a um mimetismo cultural esterilizante. Devemos reconhecer nossa situação histórica e abrir caminho para o futuro a partir do conhecimento de nossa realidade. A primeira condição para liberar-se do subdesenvolvimento é escapar da obsessão de reproduzir o perfil daqueles que se auto-intitulam desenvolvidos. É assumir a própria identidade. Na crise de civilização que vivemos, somente a confiança em nós mesmos poderá nos restituir a esperança de chegar a bom porto.

Nesse novo quadro que se configura, o destino dos povos dependerá menos das articulações dos centros de poder político e mais da dinâmica das sociedades civis. Não que o Estado tenda a deliquescer, conforme a utopia socialista do século XIX, mas a possibilidade de que ele seja empolgado por minorias de espírito totalitário desaparecerá, desde que a vigilância da emergente sociedade civil internacional tenha eficácia. A consciência de que está em jogo a sobrevivência da própria espécie humana cimentará um novo sentimento de solidariedade e favorecerá a emergência da figura do cidadão empenhado na defesa de valores comuns a todos os homens, e que sabe que essa luta não comporta discriminações, exceto em defesa da própria liberdade.

Não podemos fugir à evidência de que a sobrevivência humana depende do rumo que tome nossa civilização, primeira a dotar-se dos meios de autodestruição. Que possamos encarar esse desafio é indicação de que ainda temos a possibilidade de sobreviver. Mas não podemos desconhecer que é imensa a responsabilidade dos homens chamados a tomar certas decisões políticas no futuro. E somente a cidadania consciente da universalidade dos valores que unem os homens livres pode garantir a justeza das decisões políticas.

DIMENSÃO CULTURAL DO DESENVOLVIMENTO

É relativamente recente a idéia de política cultural com a abrangência que lhe atribuímos hoje. Seu ponto de partida foi a tomada de consciência de que a qualidade de vida nem sempre melhora com o avanço da riqueza material. Não me refiro ao fato de que, em países de elevada renda *per capita*, pode persistir um importante contingente de população que sequer chega a satisfazer suas necessidades básicas. Refiro-me aos segmentos populacionais que, embora conheçam uma significativa elevação do seu nível de vida material, continuam prisioneiros de estreitos padrões culturais. Com efeito, a experiência tem demonstrado amplamente que a elevação do nível de vida material não se faz acompanhar necessariamente de melhora nos padrões de vida cultural, reproduzindo-se via de regra a estratificação social existente no passado.

A acumulação de bens desemboca, com frequência, em aumento do desperdício de certas faixas de consumo, não conduzindo a uma efetiva diversificação deste, portanto, sem produzir um real enriquecimento da vida. A reflexão sobre esses temas conduziu a uma visão crítica dos modelos de desenvolvimento que vinham sendo preconizados com entusiasmo a partir dos anos 50. Esses modelos se fundam, todos, na idéia de que a lógica da acumulação, no nível do sistema de forças produtivas, deve prevalecer sobre o

conjunto de fatores que conformam o processo social. É o princípio de que, sendo escassos os meios que têm à sua disposição as sociedades, o critério da máxima eficiência deve presidir sua utilização, o que implica a prevalência do quantitativo.

Está implícito nesse raciocínio que os fins que presidem a ordenação social possuem um comportamento autônomo, com respeito aos meios, comportamento que reflete opções realizadas pelos homens em função de suas necessidades naturais, de suas aspirações e ideais. Pouca atenção se dá às inter-relações de fins e meios, ao fato de que o controle dos meios por indivíduos, grupos ou países pode conduzir à manipulação dos fins de outros indivíduos, grupos e países.

Ora, os fins a que estou me referindo são os valores das coletividades, os sistemas simbólicos que constituem as culturas. Por que não preocupar-se prioritariamente com o significado das coisas, com os constrangimentos que modulam as opções essenciais dos indivíduos, com a lógica dos fins? Se a política de desenvolvimento objetiva enriquecer a vida dos homens, seu ponto de partida terá que ser a percepção dos fins, dos objetivos que se propõem alcançar os indivíduos e a comunidade. Portanto, a dimensão cultural dessa política deverá prevalecer sobre todas as demais.

Já anteriormente, partindo de outros ângulos de observação, se havia chegado a uma visão crítica dos modelos de desenvolvimento adotados na civilização industrial. É antigo o entendimento de que os processos produtivos dissipam energia, destroem recursos naturais não-renováveis, aumentam a entropia do universo. A percepção desses fatos explicitou a conveniência de que se observem globalmente os sistemas econômicos e, em particular, os efeitos de sua integração em escala planetária, o que torna claras as relações entre fins e meios. Mais modestamente: se a agricultura que pratica um país destrói os solos deste, e a recuperação dos mesmos apresenta custos crescentes, os interesses da geração presente, apoiados em critérios econômi-

cos, estarão em conflito direto com os das gerações futuras. O mesmo se pode dizer com respeito a todo o sistema produtivo fundado na exploração de recursos não-recuperáveis, sendo notório o caso das nações que vivem de uma renda extraída da exploração do petróleo.

O ponto de vista ecológico permitiu aprofundar essa visão crítica, explicitando os custos não contabilizados dos processos produtivos.

Mas o que nos preocupa diretamente é o ponto de vista cultural. A cultura deve ser observada, simultaneamente, como um processo acumulativo e como um sistema, vale dizer, algo que tem uma coerência e cuja totalidade não se explica cabalmente pelo significado das partes, graças a efeitos de sinergia.

Ora, o que caracteriza as sociedades que se inseriram no comércio internacional como exportadoras de uns poucos produtos primários, e que em fase subsequente conheceram um processo de industrialização com base na substituição das importações, é que nelas a acumulação de bens culturais é em grande parte comandada do exterior, em função dos interesses dos grupos que dirigem as transações internacionais: a coerência interna do sistema de cultura está, em consequência, submetida a pressões destruidoras. Pensar, e mesmo vestir-se, de forma disfuncional podem ser estilos de vida levados a extremos; certas formas de urbanização podem conduzir à destruição de um importante patrimônio cultural.

Explica-se assim que o desenvolvimento material dos países de economia dependente apresente um custo cultural particularmente grande. As descontinuidades entre o presente e o passado não são apenas frutos de rupturas criativas; mais comumente, refletem a prevalência da lógica da acumulação sobre a coerência do sistema de cultura.

Essa a razão pela qual a política cultural é particularmente necessária nas sociedades em que o fluxo de novos bens culturais possui grande autonomia com respeito ao próprio sistema de cultura, cuja coerência

é permanentemente submetida a prova. Daí a importância do conceito de identidade cultural, que enfeixa a idéia de manter com nosso passado uma relação enriquecedora do presente.

Quando nos referimos à nossa identidade cultural, o que temos em conta é a coerência de nosso sistema de valores, do duplo ponto de vista sincrônico e diacrônico. Esse é o círculo maior que deve abarcar a política de desenvolvimento, tanto econômica como social. Somente uma clara percepção da identidade pode instilar sentido e direção a nosso esforço permanente de renovação do presente e construção do futuro. Sem isso, estaremos submetidos à lógica dos instrumentos, que se torna tanto mais peremptória quanto tende a nela prevalecer a dimensão tecnológica.

RISCO DE INGOVERNABILIDADE*

Aumento da dependência

Durante muito tempo a economia brasileira alcançara uma taxa de crescimento relativamente alta financiando-se basicamente com poupança interna. Hoje, as taxas de crescimento são baixas, o investimento mantém-se deprimido e estamos imersos num processo de endividamento externo considerável. O desajustamento macroeconômico é evidente. Pelos dados do IBGE, o déficit anual da conta corrente do balanço de pagamentos em 1997 superou os 30 bilhões de dólares, enquanto o valor das exportações foi de cerca de 50 bilhões, e o das importações, de 62 bilhões. Metade das importações são pagas com endividamento externo, e o país se conforma com uma taxa de crescimento que praticamente iguala a do aumento da população. Grande parte desse endividamento está financiando o consumo, e para acalmar os especuladores são mantidas vultosas reservas de câmbio e pagas elevadas taxas de juros. Tudo isso se traduz em esterilização de poupança e em risco crescente de ingovernabilidade do país. Se somos cada vez mais dependentes de recursos externos, qualquer choque na conjuntura internacional poderá ter consequências desestabilizadoras,

* Uma versão preliminar deste texto foi publicada no *Jornal dos Economistas*, nº 97, maio de 1997, Rio de Janeiro. (N. A.)

com projeções políticas. A instabilidade macroeconômica potencial aponta, portanto, para a ingovernabilidade.

Que tipo de globalização?

Todo governo democrático comporta diversidade de opiniões. Quanto maior essa diversidade, mais firme tem que ser a liderança. Há indicações de que há pessoas no governo atual seriamente preocupadas com as consequências da globalização indiscriminada que preconizam certos círculos de negócios. Isso ficou claro na discussão recente com os norte-americanos a respeito do projeto de criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA).

Não podemos ignorar que vivemos uma fase de concentração de poder, que favorece as grandes empresas. A tecnologia moderna estimula esse processo, mas não é de desconhecer que foram forças políticas que moldaram a fisionomia do mundo atual. A globalização tem consequências negativas marcantes, das quais destaco a crescente vulnerabilidade externa e a agravamento da exclusão social. Nos Estados Unidos, a exclusão social se manifesta como concentração da renda e da riqueza, e, na Europa ocidental, como desemprego aberto. O grande desafio consiste em minimizar os males resultantes da perda de comando provocada pela globalização, o que requer políticas que tenham em conta a especificidade do país.

Portanto, a globalização está longe de conduzir à adoção de políticas uniformes. A miragem de um mundo comportando-se dentro das mesmas regras ditadas por um super-FMI existe apenas na imaginação de certas pessoas. As disparidades entre economias não decorrem só de fatores econômicos, mas também de diversidades nas matrizes culturais e das particularidades históricas. A idéia de que o mundo tende a se homogeneizar decorre da aceitação acrítica de teses economicistas.

A discussão que domina atualmente a cena européia centra-se na questão de como evitar que a globalização agrave a exclusão social. Os resultados das eleições de 1997 na Inglaterra e na França mostram que as populações estão atentas para esse problema. Entre nós é óbvio que a questão social exige uma política abrangente, pois o desemprego é gerado tanto pela estagnação da economia como pelo seu crescimento. Projetos subsidiados por agências governamentais, como a reestruturação da indústria siderúrgica, são grandes criadores de desemprego. Parte-se do princípio de que aumentar a capacidade competitiva internacional deve prevalecer sobre tudo o mais. Como desconhecer que o combate à fome e à exclusão social também é fundamental? O grave é que os grupos que mais se beneficiam com a globalização são os de maior peso político, e sua lógica econômica tende a prevalecer.

Essa estratégia de desenvolvimento que privilegia a inserção internacional reduz o peso político da massa trabalhadora, em particular do setor sindicalizado. Essa é uma maneira de flexibilizar o sistema econômico e reduzir os salários. Há um movimento indiscriminado no sentido de aumentar a produtividade microeconômica, ignorando os efeitos sociais. Ora, o importante não é ser competitivo em si mesmo. O Brasil sempre foi competitivo em certas áreas. A prova disso é que o país, num período relativamente curto, conseguiu transformar profundamente a pauta das exportações, ao mesmo tempo que instalava um dos maiores parques industriais. Conheci um Brasil com exportações limitadas a uns poucos produtos primários e acompanhei a trajetória que nos conduziu à situação atual de importante exportador de manufaturas. Mas, colocar a competitividade internacional como objetivo estratégico ao qual tudo se subordina é instalar-se numa situação de dependência similar à da época pré-industrial.

A globalização é acima de tudo um fenômeno financeiro, mas com projeções significativas nos sistemas de produção. Hoje, as grandes empresas projetam

sua localização em escala planetária. Isto é visível no setor automobilístico. O efeito final sobre o comércio internacional é positivo, mas exige importantes ajustamentos. O resultado foi que o crescimento do comércio internacional mais do que duplicou o crescimento da produção mundial em todo o meio século que se seguiu à Segunda Guerra Mundial. Portanto, foi este um período de forte abertura das economias, não obstante em boa parte dele predominasse a visão saída de Bretton Woods, a qual considerava o balanço de pagamentos uma coisa séria demais para ficar ao sabor do mercado.

Pressão das forças sociais

Muitas pessoas se perguntam por que a internacionalização das estruturas produtivas não está provocando redução das desigualdades de rendas como previam os arautos do pensamento liberal. É que a distribuição da renda nos planos nacional e internacional é assunto regido predominantemente por fatores políticos. Se o mundo se houvesse desenvolvido dentro das normas de um capitalismo puro, a renda seria ainda mais concentrada do que é hoje. Mas a verdade foi que, desde o século passado, as forças sociais contestadoras foram extremamente aguerridas na Europa e interferiram nas estruturas de poder político, abrindo espaço para reformas estruturais importantes como a redução da jornada de trabalho.

Isso demonstra que a formação das sociedades modernas não se deve apenas à emergência de novas técnicas, sendo um processo de amplas projeções sociais. Foi graças à pressão de forças sociais que os salários subiram acompanhando os incrementos de produtividade, que foram criados os sistemas de previdência social e se definiram políticas de ajuda a regiões menos desenvolvidas. Ao modificarem o perfil de distribuição da renda, essas forças políticas emergentes

mudaram a fisionomia da sociedade e, paradoxalmente, engendraram nela novas fontes de dinamismo.

Se a renda tivesse prosseguido em sua tendência à concentração, a estreiteza dos mercados ter-se-ia manifestado. As crises cíclicas teriam sido ainda mais agudas. Se elas abrandaram, foi porque o capitalismo mudou sob pressão das massas. A expressão disso em termos de política econômica foi o keynesianismo, que legitimou a utilização crescente de instrumentos políticos na esfera econômica, abrindo a era da social-democracia. Mesmo nos Estados Unidos, onde o capitalismo teve seu desenvolvimento menos cerceado por fatores institucionais, a ação do Estado se intensificou para defender setores de atividades econômicas ou interesses regionais.

Pode-se comprovar que, durante todo um século, o desenvolvimento do capitalismo beneficiou camadas sociais crescentes. Não tanto pela redução das desigualdades de rendas, mas porque as necessidades básicas das massas de população puderam ser satisfeitas. Fatores históricos moldaram essa evolução, contribuindo para a diversidade dos resultados. Quando comparamos a formação histórica dos Estados Unidos com a do Brasil, vemos que no país do Norte o modelo de colonização, de ocupação do território, preparou a sociedade para a modernização. Definiu-se ali uma matriz social baseada na divisão patrimonial da terra, ao passo que nós partimos de uma apropriação extremamente concentrada da terra que persistirá através da expansão territorial. Em síntese, os norte-americanos partiram de uma matriz social que estimulava a difusão dos frutos do progresso técnico, o que permitia e estimulava o investimento direto no fator humano e abria espaço para a iniciativa individual. Não se requer muita imaginação para perceber que esse foi um quadro privilegiado para o florescimento do espírito capitalista no sentido que lhe emprestou Max Weber.

Demorou-se muito a perceber a importância do investimento na população. Tomei consciência desse

fato quando preparamos o Plano Trienal, no início dos anos 60. Darcy Ribeiro, que se encarregou de detalhar essa parte, fez um projeto corajoso e lúcido que eu prestigiei e fiz aprovar pelo Conselho de Ministros. Pelo plano de Darcy, o problema da educação básica, que é o mais difícil, teria sido resolvido naquela geração. Infelizmente, a história do país tomou o rumo que conhecemos, dando prioridade a outros objetivos.

O Movimento dos Sem-Terra

Isto não significa que a história não nos reserve surpresas.

Consideremos essa coisa surpreendente que é o movimento de população da cidade para o campo em busca de ocupação produtiva. Na história moderna, os movimentos de população — fora de migrações internacionais — deu-se sempre em sentido inverso, do campo para a cidade. A população que deixa o campo, privada de emprego pelo avanço das técnicas, luta decididamente por um emprego urbano. Se os mercados urbanos já não absorvem mão-de-obra, temos o fenômeno do desemprego estrutural e a exclusão social que se observa em grande número de países de níveis de desenvolvimento diversos. Na Europa, está se tentando enfrentar esse problema alterando a matriz de ocupação. Em certos países da Ásia, volta-se aos métodos antigos de expulsar a população alienígena. É um problema novo do qual poucos países poderão escapar. No Brasil, deparamo-nos com uma situação inusitada: grande disponibilidade de terras cultiváveis, massa trabalhadora desejando voltar ao campo, de onde foi expelida há pouco, e demanda potencial de produtos agrícolas dentro e fora do país.

A única força social nova com grande capacidade de mobilização, entre nós, é o Movimento dos Trabalhadores Sem-Terra, cujos objetivos são elementares: questionamento da velha divisão patrimonial das terras

que atrasou o Brasil secularmente; investimento em pequenas propriedades, no sentido de promover a formação nas áreas rurais de uma sociedade civil mais estruturada. Mediante planejamento adequado é perfeitamente viável colocar grande parte dos quatro milhões dos atuais sem-terra em pequenas unidades de produção. Cooperativas de várias ordens poderão dar maior consistência e poder negociador para que possam enfrentar as poderosas organizações comerciais.

O papel integrador do Estado

O Estado brasileiro desempenhou um papel estratégico nessa construção singular que é este país continental, cuja heterogeneidade étnica e homogeneidade lingüística, e mesmo cultural, surpreendem. O Brasil nasceu e formou-se como uma criação do Estado português, à semelhança das companhias de exploração comercial surgidas no século das expedições transoceânicas. Essa outra coisa surpreendente que é a preservação da unidade territorial em uma fase histórica que estimulou a multiplicação dos Estados nacionais também resultou de ação política deliberada. Diante do desafio da industrialização, também foi o Estado que coordenou os esforços para viabilizá-la. Quando havíamos instalado os elementos básicos de um sistema produtivo moderno, criando as condições necessárias para completar a construção nacional no plano social, deu-se a reversão no processo histórico. O fechamento do processo político, ao destruir as bases da convivência democrática, deu à dilapidação do Estado. Este sofreu uma metamorfose, crescendo desordenadamente, escapando ao controle da sociedade civil.

A disfunção do aparelho estatal é facilmente perceptível no setor financeiro. Em épocas passadas, o setor público contribuía para a formação de capital com pelo menos 5% do PIB, parte desses recursos sen-

do de origem inflacionária. Hoje há consenso de que não devemos depender da inflação para financiar inversões. Ora, só a mudança na base tributária poderá substituir o papel da inflação, ou seja, só o Estado poderá corrigir a tendência ao consumismo das classes médias.

A opção é modificar a fundo o perfil de distribuição da renda, o que se torna tanto mais difícil quanto mais avança a globalização, ou praticar-se uma reforma fiscal que assegure elevação substancial da taxa de poupança.

Nossa política econômica deveria adotar como objetivo estratégico o crescimento do mercado interno, o que significa privilegiar os interesses da população. O componente principal do mercado interno é a massa salarial. A inserção internacional é importante por muitos motivos: pode completar nosso potencial de recursos naturais, dar maior flexibilidade ao sistema produtivo, facilitar o acesso a tecnologias de ponta, ampliar a oferta de poupança dentro de certos limites etc. Mas, numa economia com as características da nossa, tudo isso terá sempre um papel complementar. O essencial é o crescimento do mercado interno, o qual movimenta 90% da economia.

Só por ignorância ou má-fé pode se confundir essa opinião com a prédica tradicional do fechamento da economia. Durante o longo período em que o Brasil seguiu uma política de proteção de seu mercado interno as empresas transnacionais investiram fortemente no país, como exemplifica a instalação de uma grande indústria automobilística a partir dos anos 60. O objetivo imediato não era a competitividade internacional, o que explica o uso, em muitos casos, de equipamentos que não eram os mais modernos. Por essa forma privilegiou-se o crescimento do mercado interno, objetivo de muito maior alcance social.

O crescimento econômico deve ser visto como um meio de aumentar o bem-estar da população e de reduzir o grau de miséria que pune parte dela. Como

as duas coisas são qualitativamente distintas, um índice que pretenda medir o bem-estar médio da população terá que ser utilizado com muita precaução. Como somar e subtrair valores de natureza distinta como são o prazer e a dor? É com paradoxos dessa ordem que se deparam os estudiosos do desenvolvimento. Talvez o mais apropriado seja apresentar um mapa do bem-estar social e outro da penúria social. Nesse segundo mapa, a fome e a exclusão social seriam adequadamente tratadas e os efeitos negativos do processo de globalização, explicitamente aferidos. A competitividade internacional seria medida em termos de extinção de empregos, e esta, em termos de fome imposta a setores da população. Se aos custos sociais acrescentarmos os ecológicos, somos levados a concluir que são totalmente inadequados os dados atualmente utilizados para expor o comportamento da economia brasileira. E que esses dados, por ocultarem a realidade, são instrumento dos grupos que compõem as estruturas de dominação que sustentam a estratégia globalizadora.

OBRAS DE CELSO FURTADO

- Contos da vida expedicionária — de Nápoles a Paris, 1946
- A economia brasileira, 1954
- Uma economia dependente, 1956
- Perspectivas da economia brasileira, 1958
- Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste, 1959
- Formação econômica do Brasil, 1959
- A Operação Nordeste, 1959
- Desenvolvimento e subdesenvolvimento, 1961
- Subdesenvolvimento e Estado democrático, 1962
- A pré-revolução brasileira, 1962
- Dialética do desenvolvimento, 1964
- Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina, 1966
- Teoria e política do desenvolvimento econômico, 1967
- Um projeto para o Brasil, 1968
- Análise do “modelo” brasileiro, 1972
- A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina, 1973
- O mito do desenvolvimento econômico, 1974
- A economia latino-americana, 1976
- Prefácio a nova economia política, 1976
- Criatividade e dependência na civilização industrial, 1978
- Pequena introdução ao desenvolvimento — um enfoque interdisciplinar, 1980
- O Brasil pós-“milagre”, 1981
- A nova dependência, dívida externa e monetarismo, 1982
- Não à recessão e ao desemprego, 1983
- Cultura e desenvolvimento em época de crise, 1984
- A fantasia organizada, 1985
- Transformação e crise na economia mundial, 1987
- A fantasia desfeita, 1989
- ABC da dívida externa, 1989
- Os ares do mundo, 1991
- Brasil, a construção interrompida, 1992
- Obra autobiográfica de Celso Furtado. 3 vols., 1997